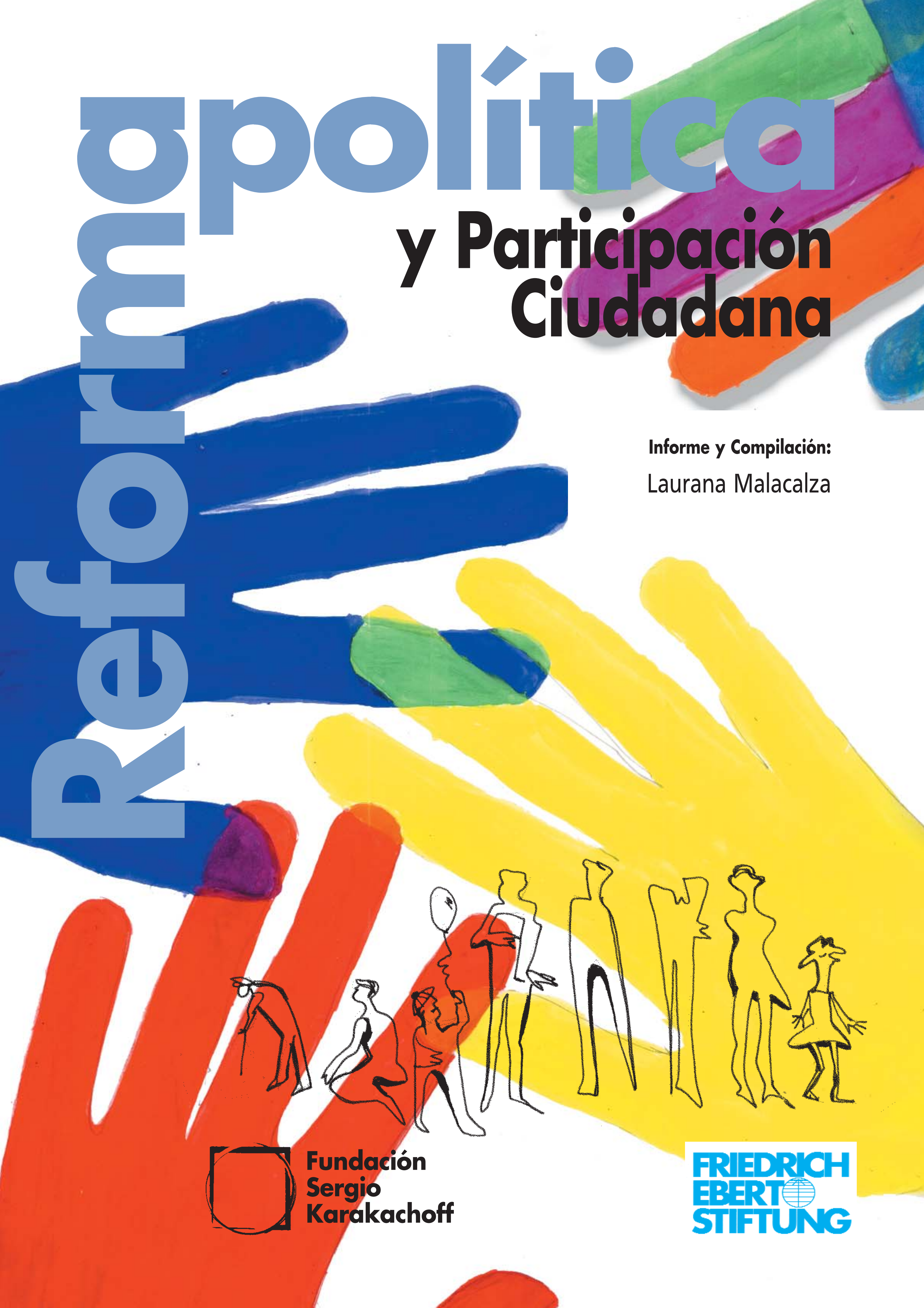


Reforma política y Participación Ciudadana

Informe y Compilación:

Laurana Malacalza

Fundación Sergio Karakachoff

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Reforma Política y Participación Ciudadana

Informe preliminar

Compiladora
Laurana Malacalza







Reforma política y Participación Ciudadana





FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Reforma Política y Participación Ciudadana

Compiladora
Laurana Malacalza

Coordinación General
Elisa Carca
Vice Presidenta de la Fundación
Sergio Karakachoff

Colaboración Técnico-Política
Marianela López
Margarita Nicoliche
Silvia Vázquez
Marcela Pissetta
María Rosa Ávila
Carolina Cassous

Edición
Alexandra Tanus

Fundación Sergio Karakachoff
Libertad 145 1° P - 1012
C1012AAC - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 4382 - 0218 / (54-11) 4382 - 0794
www.futena.com / info@futena.com

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 - 4º Piso
C1058AAK - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 4312-4296 / Fax: (54-11) 4312-1732
www.fes.org.ar / e-mail: fes.argentina@fes.org.ar

IMPRESO EN ARGENTINA
AÑO 2004

Diseño, diagramación y producción Gráfica:
YUNQUE, de Ildefonso Pereyra
Venezuela 3246 - C.P.: (1211) Buenos Aires, Argentina
Tel.Fax: 4957-6726 - E-mail: yunque1@yunquemm.com.ar

Ilustración de tapa:
Vivi Ponieman

Agradecimientos

La Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Sergio Karakachoff,
agradecen especialmente a:

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario
Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
Municipalidad de la Capital de Santiago del Estero
Municipalidad de Rosario
Contrapartes organizativas provinciales y regionales

Panelistas:
Enrique Groisman
Horacio Ghirardi
Martín Hourest
Alberto Giordanelli
Margarita Stolbizer
Liliana De Riz
María Ines Tula
Julián Dominguez
Marcelo Elías
Fernanado Tauber
Diana Mafia
Nélida Archenti
Oscar Blando.
Angel Elías
Marcos Novaro.
Humbero Quiroga Lavié

Indice

Presentación

Un sistema democrático requiere de partidos políticos fuertes. A mayor fortaleza institucional de los partidos, menor influencia de los personalismos. A mayor calidad institucional, se corresponden estándares de vida de mayor progreso. Por lo tanto, es necesario no subestimar la calidad institucional, el nivel de la representatividad, la democracia estable, con lo que tiene de incidencia directa con la calidad de vida y la mejora en el bienestar de la población.

Por eso, reivindico la militancia política y los partidos políticos. La necesidad de que exista un proyecto que signifique la unión de voluntades de hombres y mujeres con el objetivo de desarrollar e instalar, sobre la base de las reglas del juego democrático y de la legitimidad democrática, un proyecto para realizarse desde el poder con el más amplio nivel de participación popular.

Cuando una ONG pretende la sustitución de un partido político, aunque no lo diga, se convierte en un partido político. Porque cuando se cuestiona el poder, el poder es un planeo elemental en la democracia representativa. Y en ese sentido tenemos que tener muchísima claridad para poder fijar la cuestión del debate de hoy porque sino se produce lo que he denominado como "contrabando ideológico".

Sobre la base de plantear cosas que podrían ser bien aceptadas por el conjunto de la sociedad, se contrabandean algunas situaciones que son absolutamente negativas para nuestro proceso histórico y para la posibilidad de nuestro desarrollo político.

Una reforma política no tiene que ser meramente coyuntural, menos todavía puede abarcar solamente un aspecto vinculado a los sistemas electorales. Los sistemas electorales no son sistemas de formulas mágicas sino que responden a características históricas, a procesos históricos, a razones de carácter coyuntural, a las condiciones socioeconómicas de un país. Por lo tanto, no existe una receta que pueda ser importada y que signifique la panacea desde el punto de vista de lograr la mejor calidad de la representación que se busca en un sistema democrático.

Si la política tiene una característica es que es totalizadora. De una manera u otra nos influye. Me referiré brevemente a alguno de estos aspectos.

La misma concepción del pensamiento único, neoliberal, de lo que en su momento fue el consenso de Washington, recomendaba el achicamiento absoluto del espacio de lo público. Esta ha sido una concepción equivocada con respecto a la identificación de lo público con la política, porque la política se da en todos los ámbitos pero esencialmente lo que se buscaba era el achicamiento de las funciones del Estado.

Si uno restringe el espacio de lo público en su mínima expresión también tendrá que discutir cuál es la función de la educación pública y en los países en vías de desarrollo, sabemos que si el principio de igualdad de oportunidades tiene alguna posibilidad de vigencia, es justamente por la existencia de educación pública. Tendremos que discutir cuál es el

papel de la salud pública, de la ciencia básica y de la aplicada en un mundo globalizado, como se alude en este tiempo.

La ventaja competitiva está dada por quien domina la ciencia, la técnica y el conocimiento. Si no existe una acción del Estado, una política pública estatal tratando de hacer llegar la educación con igualdad de oportunidades a la mayor parte de su población, es difícil que tenga alguna posibilidad de subsistir en un mundo de carácter global.

No tenemos que dejarnos contrabandear ideologías en el tema de la reforma política. Por ejemplo, sintetizar la reforma política al achicamiento de los gastos en la política.

Una cosa es mejorar la eficiencia del funcionamiento político y otra, es suprimir al máximo posible la representación en la concepción neoliberal de creer que achicando al máximo el Estado, e incluso la política, se consiguen mejores resultados. Esto no está probado en ningún lugar del mundo.

Donde se ha operado de esta manera la política es substituida por las corporaciones, impidiendo la posibilidad de generar un proceso de integración social, que es justamente lo que persigue un sistema democrático con plena participación.

En la actualidad, la actividad política esta fuertemente desprestigiada, a veces con razón y otras no tanto.

En primer lugar se asocia a la política con la corrupción. Traducido en términos reales, hoy se visualiza a la actividad política como reducida a un núcleo que no siempre tiene la suficiente representatividad y que a su vez, puede ser tributario de determinado tipo de privilegios que no se corresponden con el conjunto de la sociedad y de las necesidades que ésta padece.

El segundo aspecto hace a la eficiencia o a la eficacia. Los ciudadanos, aspiran a que cuando un gobierno maneja la cosa pública se haga con eficiencia, que las gestiones vuelquen sus resultados con beneficios para toda la sociedad.

Por lo tanto el control y las sanciones sobre los que no cumplen con esas funciones deben ser severos. Los países que han logrado mayor calidad en los aspectos de control y sanciones, son aquellos que han logrado un sistema de normas que garanticen mayor transparencia.

A mayor y mejor participación ciudadana también habrá un margen más alto de lograr mejor calidad en las gestiones, no solo por el control sino por el aporte creativo que se hace desde la sociedad a quienes tienen, circunstancialmente la posibilidad del gobierno. De todas maneras, hay que se cuidadosos en el momento de plantear el tema de la eficiencia de los gobiernos, porque las experiencias totalitarias también indicaron que por el hecho de no tener que ejercer el planteo de mediación como lo sostiene la democracia pluralista, tenían mayor capacidad para concentrarse sobre los problemas y por lo tanto ser más eficaces en la solución de los mismos. La historia argentina está plagada de esa retórica.

Quiero remarcar la necesidad de armonizar el rescate de la actividad política con la predisposición, con una vocación muy seria y muy severa de avanzar hacia la remoción

de aquellos obstáculos que han generado, de manera legitima, desconfianza y pérdida de credibilidad.

Desde luego que la crítica no legítima es la que trata de descalificar y hacer desaparecer a la política. Ahora bien ¿por qué se la quiere reemplazar? Aquello de "que se vayan todos" es una consigna, al menos, un tanto ingenua. Porque siempre que se van todos es para que venga alguien ¿y quién es el que viene? El que viene tiene que tener algún grado de representatividad ¿de dónde viene?

Una definición vulgar de la política es "el arte de lo posible". Un mecanismo de mediación. Siempre que hay conflicto en una sociedad aparece la actividad política que media sobre los conflictos y logra la superación del mismo. Si sostuviera, que en lugar de ser el arte de lo posible, la política es el arte de hacer posible lo necesario, tendríamos discrepancia en cuanto a como establecer las prioridades. Eso nos remite al primerísimo tema de la actividad política que es la legitimidad del poder ¿quién es el que dice que es lo necesario? ¿quién es el que dice que es lo prioritario?

Hace varios años que se viene planteando la necesidad de una reforma política en la República Argentina. Se habla de una reforma política nacional y luego se abarca el aspecto de una reforma política provincial.

Si se habla de una reforma política es porque se parte de una necesidad, de un reconocimiento. El primero es que la situación actual de la política así no está bien en cuanto a la percepción de la ciudadanía, en cuanto a la relación de la población con sus representantes y a la calidad de la representación.

Se supone que la actividad política, que es totalizadora y que abarca a todas las demás disciplinas, comprende un concepto de tipo global que tiene que tener una expresión para el conjunto de la sociedad.

La actividad política no respondió a la expectativa inicial que generó la recuperación de la democracia en nuestro país en 1983. Logró el mejoramiento institucional, el funcionamiento de las libertades, el pluralismo, la convivencia, la tolerancia, la legitimidad de origen del poder que es la expresión del sufragio universal, la soberanía del pueblo, los temas que hacen al carácter fundacional de un sistema democrático.

Una vez superada esa etapa, desde la sociedad se reclama el mejor de los tratamientos, el más eficiente para salir de la situación que hoy estamos padeciendo. En América Latina, se plantean fuertes condicionamientos a los procesos democráticos que inciden con diferente peso. Son concurrentes, pero algunos tienen más peso en unos países que en otros. Desde narcotráfico, terrorismo y crisis de militarismo.

En el último tiempo el denominador común -casi excluyente- es el proceso de marginalidad y de exclusión social que ha producido el imperio de un modelo económico-social que impide que las democracias puedan ser vividas de manera plena como tales.

Desde ese punto de vista me parece que el abordaje de una reforma política es mucho más complejo que discutir las fuentes de financiamiento o un sistema electoral en los cuales las bibliotecas están totalmente divididas y responden a la experiencia histórica de

cada uno de los pueblos. De igual forma, consideramos necesario establecer algunas cuestiones sobre estos temas.

Sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.

Respecto a cuáles son las causas principales que han producido el desprestigio debemos reconocer que no siempre el financiamiento de la política ha sido totalmente transparente y que esto ha creado -en muchos casos- una situación de falta de credibilidad y de confianza por parte de la ciudadanía, en la política y en la representación política.

También señalamos que la reforma política tenia que tener etapas. La primera etapa era justamente lograr el financiamiento más transparente y con mejores formas de control.

Podría enumerar algunas de las medidas que se convirtieron en ley, de las cuales algunas se aplican y otras no.

La posibilidad de la existencia de una cuenta única en el Banco Nación de todos los partidos políticos; la posibilidad de una auditoria interna de los partidos y externa a los partidos para la fiscalización de sus gastos; la posibilidad de la introducción de figuras penales por responsabilidades en lo que puede ser el no cumplimiento de las normas establecidas para el presidente y el tesorero de los partidos políticos; el acortamiento de las campañas electorales.

Con respecto a este tema, existe una contradicción. Quiénes más reclaman esta suerte de achicamiento del gasto de la política son quienes más se benefician con las campañas políticas largas, es decir, algunos medios de comunicación que cobran el segundo de televisión a precio oro y que establece entonces una situación de competencia absolutamente desleal entre quienes pueden competir con posibilidades de éxito y quienes no pueden hacerlo con la misma capacidad.

Los medios de comunicación han sufrido un proceso de concentración y en su inmensa mayoría responden a grupos económicos en cada una de las provincias y también a nivel nacional. Tienen una determinada ideología, entendiendo ideología como un sistema de ideas, creencias de valores, no es que algún periodista habla desde el púlpito porque es absolutamente intocable, porque es independiente y todos los demás estamos contaminados porque representamos. Al contrario, diría que estamos menos contaminados quienes hacemos política de toda la vida sin estar vinculados a ningún grupo económico, que algunos muchos que escriben o hablan a través de los medios de comunicación que son financiados.

Sostengo que la mejor forma de financiamiento es el sistema mixto. Un sistema que se rige por el aporte del Estado y el aporte privado. Es necesario establecer montos también para los aportes individuales y de las personas jurídicas y que los mismos puedan ser fiscalizados.

Considero que el Estado tiene la obligación de financiar a los partidos políticos.

Constitucionalmente, están legitimados los partidos políticos; el derecho a asociarse con fines lícitos, etcétera. No existe ninguna democracia representativa sin partidos políticos y no hay formas de sustituirlos.

Sobre los sistemas electorales.

La segunda cuestión hace a la mejor forma de elección de nuestros representantes.

Quiénes sostiene "reforma política ya" lo asimilan y lo reducen al sistema electoral. Si el problema se remite a la "lista sabana", es una reducción demasiada simplista.

¿Cuál es el sistema que mejor se contrapone al de la "lista sábana"?

Consideremos algunos ejemplos. El sistema de circunscripciones uninominales, es decir, que el territorio se divide en tantas circunscripciones como legisladores o representantes se deben elegir, es el sistema que ha regido históricamente.

Por ejemplo el Reino Unido e Irlanda del Norte. Este sistema favorece fuertemente al bipartidismo. En el Reino Unido de Gran Bretaña solamente han gobernado los conservadores y laboristas y aunque los partidos liberales o el partido socialdemócrata tengan fuerza y tengan tradición e historia, nunca han logrado constituir gobierno.

Por lo tanto, si eso es lo que se contrapone a la lista sabana, pienso que para la República Argentina, no es lo más indicado.

Si consideramos el mal llamado sistema mixto alemán, que combina la circunscripción con el voto al partido, diría que eso tiene muchas bondades porque la circunscripción tiene lo bueno de establecer una relación de inmediatez entre el votante y el votado y por lo tanto un sistema de control.

Con este sistema se corre el riesgo de favorecer un proceso de hegemonización política porque no se establecen los mecanismos de control que impidan el uso personal o político de la delimitación de las circunscripciones electorales.

Me opongo a los proyectos que están en el Congreso, que refieren a introducir un sistema de tachas, de preferencias, de circunscripciones o de la adopción del sistema mixto.

Por lo tanto, es necesario no colocar el eje de la discusión en estas cuestiones, que son importantes, pero no son la verdadera reforma política.

La reforma política tiene que ver con el máximo nivel de transparencia, con el fortalecimiento de las instituciones políticas y con la construcción de una ciudadanía amplia e incluyente.

Sobre el Funcionamiento Interno de los Partidos Políticos

Cuando se propuso en la provincia de Buenos Aires la reforma vinculada a un sistema de elecciones de internas abiertas para dar mayor participación, se respondía a una

demanda social de terminar con los sistemas "punteriles", que permitían que los capitales políticos se hicieran sobre la base del reclutamiento de fichas y que la contraprestación pudiese ser algún tipo de representación parlamentaria, ya sea de orden comunal, provincial o nacional.

Sin embargo, si bien este es un paso dado hacia delante, tampoco significa una solución plena, porque el sistema de elecciones internas abiertas para los partidos políticos en algunos lugares se expone a la influencia mediática, en muchos casos determinante de las candidaturas de los partidos.

En una comunidad pequeña, donde la población es de mayor inmediatez, es evidente que la posibilidad de manipulación es menor, pero en algunos distritos con un gran número de electores no es descabellado suponer que los medios de comunicación puedan imponer o destruir un candidato.

En el momento de la sanción de la ley, no existía en la justicia electoral la posibilidad de confeccionar un padrón de independientes, por lo cuál se estableció que la elección fuera simultánea y obligatoria.

Este mecanismo, atenta contra la libertad que pueda tener un partido desde el punto de vista táctico para decidir en qué momento puede elegir a sus propios candidatos.

Si lo que se quiere evitar es la mudanza de los grandes aparatos partidarios - por eso la obligatoriedad y la simultaneidad en la elección interna abierta - la solución alternativa es que pueda existir el padrón de los partidos políticos más un padrón general dando de baja a los que son afiliados al resto de los partidos políticos, para que sea un padrón verdaderamente independiente.

Pero si no existe colaboración por parte de los partidos para que esos padrones se confeccionen con suficientes niveles de seguridad, entonces no queda otra solución que la elección sea de carácter simultáneo. Sin embargo, me inclino por la necesidad de aunar esfuerzos para confeccionar un padrón general de independientes que, juntamente con el padrón de los afiliados a un determinado partido, puedan ser los que participen en una elección a los efectos de que exista mayor rigurosidad y seguridad en la selección de nuestras candidaturas.

Para finalizar, es importante que discutimos una reforma política consensuada y amplia, capaz de garantizar los mecanismos que aseguren una real democratización institucional y social.

Dr. Federico Storani.
Presidente de la Fundación Sergio Karakachoff

Dinámica de trabajo, objetivos y perfil de los participantes

Las Fundaciones FRIEDRICH EBERT y SERGIO KARAKACHOFF, han impulsado la realización de una serie de actividades regionalizadas en el ámbito federal, abarcando específicamente los temas de Reforma Política y de Participación Ciudadana tanto a nivel nacional como provincial y/o regional.

Estos encuentros, se desarrollaron en la ciudad de La Plata, exclusivamente para la Provincia de Buenos Aires, los días 11 y 12 de mayo próximo pasado. El segundo en Santiago del Estero, 20 Y 21 de Agosto, incluyendo a las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca y La Rioja. El tercero, los días 29 y 30 de Octubre, en la ciudad de Rosario, con las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco y Misiones.

Para el próximo año, se desarrollarán actividades en las regiones Patagonia y Cuyo, con un encuentro nacional de cierre.

El objetivo general propuesto para estas actividades, es brindar un ámbito dinámico con contenidos teóricos y espacios de reflexión y discusión, que permitan, a través del intercambio de conocimientos, experiencias, proyectos y realidades, formular propuestas superadoras dirigidas al mejoramiento de las instituciones políticas y de la participación ciudadana.

Consideramos que estas prácticas, permitirán la reflexión y debate sobre las diferentes alternativas que garanticen un régimen político más democrático, justo e igualitario - incluyendo la equidad de género-.

Asimismo, aspiramos a promover la reflexión sobre el carácter socialmente construido de las instituciones modernas y el papel de las políticas públicas en la generación de nuevas formas de interrelación entre los sujetos y las modalidades de solución de problemas públicos.

Las Jornadas están dirigidas a personas que por su desempeño tengan una vinculación directa con las temáticas, y la posibilidad de incidir sobre posibles modificaciones. (Autoridades, funcionarios/as, legisladores/as, dirigencia política, dirigencia de organizaciones intermedias, profesionales, asesores/as en materia específica, académicos/as)

Cada encuentro se realiza en dos días: el primero para el tratamiento de los temas de Reforma Política, y el segundo para los de Participación Ciudadana. Cuenta con una parte expositiva con contenidos teóricos desde paneles, luego se trabaja dichos temas en grupos, y por último se exponen las conclusiones y propuestas de cada taller o mesas redondas, en un plenario de cierre.

Cada provincia realiza previamente a la Jornada, un documento que aborda los puntos centrales de cada realidad provincial vinculados a la Reforma Política:

- Marco normativo y Reforma Política
- Sistemas electorales

- Sistema de partidos políticos
- Participación Ciudadana y desarrollo local

Ese Documento Provincial, consta de dos partes:

1. Análisis de la realidad política provincial
2. Propuestas

El documento es elaborado en Reuniones Previas a la realización de las Jornadas en cada provincia con representantes políticos y sociales de las fuerzas "progresistas" provinciales.

En el ámbito de las JORNADAS REGIONALES, los documentos elaborados por cada provincia son expuestos en un panel central y luego discutidos en MESAS REDONDAS, organizadas por temas, a las cuales concurren los representantes de las provincias designados en las Reuniones Preparatorias. A partir del trabajo en las Mesas, se elabora un documento regional integrador que refleja el diagnóstico, análisis políticos y propuestas en el ámbito regional.



1 marco conceptual



Mejorar el funcionamiento del sistema político conlleva no solo a modificaciones puntuales de algunos de sus aspectos sino a una transformación general que permita la real democratización del sistema.

Tal como sostiene el *Informe sobre Democracia en América Latina del PNUD (2004)* América Latina presenta una nueva realidad; el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad.

Ante esta situación es imposible avanzar en reformas políticas sin considerar los aspectos sociales y económicos. La democracia también debe medirse por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política, puesto que la medida de desarrollo de una democracia está dada por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

La democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, también es una manera de organizar la sociedad con el objetivo de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos, de ampliar la ciudadanía.

El paso de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos es el gran desafío que los gobiernos latinoamericanos deben resolver en el corto plazo ya que el aumento del descreimiento de la sociedad hacia los partidos políticos y a la democracia como un régimen de gobierno capaz de hacer efectivo los derechos sociales y económicos, pone en peligro la continuidad y el fortalecimiento de la democracia en América Latina.

La democracia es un elemento del desarrollo humano, porque a través de la política y no solo de la economía, es posible generar condiciones mas equitativas y aumentar las opciones para las personas, abrir espacios a la participación política y social para incluir a los sectores mas pobres y marginados.

La democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en sus instituciones, así como una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política, reconozca y promueva los derechos de todos.

Para ello es importante fortalecer la política y las instituciones democráticas a través de robustecer la participación ciudadana. Con relación a los aspectos institucionales, es necesario abordar cuestiones vinculadas al sistema de partidos y a los mecanismos de representación de la ciudadanía ya que estos son ejes centrales de una reforma que permita hacer de la política el instrumento de realización de una sociedad más justa, igualitaria y democrática, y relegitimar al sistema político frente a la sociedad.

Partiendo de estas concepciones generales, los temas centrales a partir de los cuales se estructuraron las exposiciones de los panelistas invitados, el trabajo en talleres y mesas redondas, están vinculados a la necesidad de una reforma política superadora de la transformación del marco normativo vigente, intentando definir los grandes lineamientos de acción, consensos, reconocimiento político y ciudadanía.

Los temas de la Jornada sobre REFORMA POLÍTICA están focalizados en el funcionamiento del **sistema de partidos políticos, el análisis del marco normativo** y en el sistema electoral - acaso la institución central del sistema político.

Consideraciones generales sobre los SISTEMAS ELECTORALES

Los Sistemas electorales, concentran la atención y las propuestas de la mayoría de los actores políticos y de los medios de comunicación.

Entendidos como un conjunto de normas que regulan la transformación de votos en escaños o en cargos gubernamentales, los sistemas electorales constituyen recursos institucionales que distribuyen capacidad de representación y gobierno de los partidos políticos. En ello radica su importancia y, por lo tanto, su tratamiento se considera clave a la hora de proponer cambios que mejoren la política en nuestro país.

¿Tiene los sistemas electorales mayor importancia que otros factores institucionales tales como el sistema de gobierno por ejemplo la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo? ¿Es el sistema electoral más importante que factores sociopolíticos, tales como la estructura social o los patrones dominantes de canalización de conflictos?

Sin establecer una discusión valorativa de la importancia de los elementos que constituyen el sistema político, sostenemos que los sistemas electorales influyen sobre el comportamiento y los resultados electorales y llevan a desarrollar culturas políticas diferentes. Centralmente, desempeñan un papel importante en el proceso de formación de voluntad política y en la transferencia del poder.

En la teoría de la democracia aparecen diversas vertientes sobre los sistemas electorales. La vertiente del pensamiento participativo de la democracia hace hincapié en su crítica a la democracia representativa y, por sobre todo, a los partidos políticos, en el carácter anónimo de la lista cerrada y bloqueada, el monopolio de los partidos en la representación de los candidatos y la falta de representatividad del elegido, por el desconocimiento del elector sobre sus representantes.

Por su parte la vertiente del pensamiento funcionalista de la democracia enfatiza el papel de los partidos políticos en la democracia representativa y su capacidad de formar grupos parlamentarios en apoyo u oposición al gobierno.

La opción por uno u otro sistema electoral -según Nohlen[1]- expresa cuáles son los elementos que se valoran como cruciales y aquellos que son marginales para la consideración social.

Los distintos proyectos de reforma del sistema electoral presentados en la legislatura provincial recorren casi toda la gama de alternativas. La preocupación común es mejorar la calidad de la representación, impulsar una mayor participación ciudadana en la selección de candidatos y promover una renovación de dirigentes.

1 Nohlen, Dieter; "Elecciones y sistemas electorales". Editorial Nueva Sociedad. Bs.As.1998

Hay cuatro dimensiones que incluyen el funcionamiento de los sistemas electorales[2]:

i) *la representatividad*, en el sentido de reflejo de la diversidad de intereses en la sociedad y de orientaciones de política pública en el Congreso (el criterio es la proporcionalidad entre votos y bancas)

ii) *la concentración o eficiencia*, entendida como agregación de intereses sociales y orientaciones de política pública con miras a garantizar la capacidad del gobierno de gobernar (el criterio es la formación de mayorías en el Congreso y por ende, la reducción del número de partidos)

iii) *La participación*, en el sentido de la influencia que el elector pueda ejercer no sólo en la elección de un partido, sino también, de los candidatos (el criterio es la forma de la candidatura y de votación y el tamaño de la circunscripción)

iv) Por último, un criterio menos importante, pero no por ello desestimable, es *la simplicidad* del sistema electoral en lo que se refiere a la comprensión y transparencia de su funcionamiento y su manejo, tanto por parte de los electores como por parte del organismo encargado de organizar la elección.

El abundante material legislativo, presentado por los partidos en el orden nacional y provincial, manifiesta que las propuestas se diferencian según las funciones del sistema electoral que quieren maximizar, ya sea la participación (libertad del elector frente al monopolio en la confección de las listas por parte de los partidos) ya sea la representatividad del sistema electoral. Los proyectos se diferencian en este último aspecto porque conservan o quieren mejorar la representación proporcional vigente, o bien porque proponen la adopción de un sistema mayoritario o de pluralidad en la relación entre votos y escaños. La forma de la candidatura y de votación, el tamaño del distrito y el principio mismo de representación están en discusión[3].

Los proyectos de reforma del sistema electoral vigente, presentados en el último tiempo en las legislaturas provinciales, atienden a dos dimensiones de debate. Por un lado, buscan impulsar una mayor participación ciudadana en la selección de candidatos a través de las formas de emisión del voto y por el otro, mejorar la calidad de la representación.

Garantizar una mayor participación ciudadana en la elección de candidatos, mejorar la relación candidatos/ciudadanía a través del desbloqueo de la lista sábana y el respeto

[2] Véase Michael Lauga. "Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las remas de los sistemas electorales". México Justicia Electoral. TFE. Vol. IV, No. 5,1995, pp. 111-126.

[3] Liliana De Riz; "Aspectos centrales de la Reforma Política". MIMEO

del sistema proporcional como garantía para preservar el pluralismo político y la vigencia del sistema de partidos, constituyen los fundamentos centrales que impulsan los diferentes proyectos de reformas. Sin embargo, estos proyectos no consideran algunos aspectos importantes a tener en cuenta para lograr la verdadera democratización del sistema político. Por un lado, la desaparición de las listas cerradas y bloqueadas implica el no respeto de la ley de cupo, herramienta fundamental que garantiza la representación del colectivo "mujeres" en la vida política. Estas propuestas impulsan el control político partidario para la delimitación de las circunscripciones electorales no garantizando la representación de las minorías políticas, además de impulsar la personalización de financiamiento para las campañas electorales, lo que generaría una mayor desintegración del sistema de partidos.

En cuanto a la *representatividad* del sistema electoral, los proyectos de reformas se diferencian entre sí o bien, porque conservan o quieren mejorar la representación vigente o porque proponen la adopción de un proyecto de un sistema mayoritario o de pluralidad o la combinación de ambos, en la relación ente votos y escaños. Se dirime entonces, la forma de la candidatura y de la votación, el tamaño del distrito electoral y el principio mismo de representación.

Las propuestas que impulsan la adopción del mal denominado "sistema mixto alemán"[4], pretenden mejorar el control de los gastos de campañas, atender a la demanda social de desaparición de la "lista sábana" para elegir candidatos y disminuir el control de los partidos políticos en la elección de candidatos.

Estos proyectos, no analizan aspectos centrales como: los riesgos de la no implementación la ley de cupo femenino - que solo se garantiza con la elección de candidatos a través de la lista partidarias - el control político para la delimitación de las circunscripciones electorales; las diferencias poblacionales en los territorios provinciales, la representación de las minorías políticas y posibilitar la implementación de mecanismos personalizados de financiamiento de campañas electorales.

El reclamo por una mayor participación de los electores ha llegado a convertir a las denominadas listas "sábana" en el blanco de una crítica que deposita en ella todos los vicios del sistema político[5]. Esta crítica ha contribuido a opacar otros aspectos de nuestra legislación electoral que constituyen un serio ataque al principio de igualdad en materia electoral, expresados en la idea de un hombre un voto.

Pese a que no existe confirmación empírica de la afirmación que sostiene que la cer-

---

[4] En el sistema "mixto alemán" los ciudadanos emiten dos votos distintos: con uno elige a un solo candidato de su distrito electoral. En otro, vota a la lista bloqueada y cerrada de candidatos partidarios correspondiente al estado federal donde se ubica esa circunscripción

[5] Respecto al significado de las listas "sábana", se denomina así las listas de tamaño grande (más de 10 candidatos), a las listas cerradas y bloqueadas (que no permiten incorporar a otros candidatos o establecer preferencias entre los integrantes de la lista) y a las listas de elecciones concurrentes en las que los ciudadanos deben elegir en un mismo acto a candidatos para ocupar distintas cargos.

canía entre electores y elegidos mejora la calidad de la representación, ésta es una demanda legítima que espera respuesta y torna necesario buscar soluciones. Para lograr el objetivo de personalizar la representación hay diferentes soluciones técnicas que deben ser consideradas en el marco político y geográfico propio de cada provincia. Es en este contexto político que cabe preguntarse qué objetivos deseados no consigue alcanzar el sistema electoral vigente y cuáles de los aspectos técnicos que conforman un sistema electoral deben ser reformulados.

Consideraciones generales sobre el SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, es probablemente la cuestión prioritaria para abordar una real reforma política. Los argumentos utilizados en las diferentes propuestas de legislación vinculadas al financiamiento de partidos, se centran en la reducción de los gastos en política, en el mejoramiento y mayor transparencia de los recursos utilizados por los partidos.

La discusión política versa sobre la forma -privada, pública o mixta- de financiamiento de la actividad partidaria: la necesidad o no del control por parte del Estado o de otro organismo en los fondos utilizados por los partidos; la regulación o no de los aportes provenientes del sector privados y de la financiación estatal de la actividad partidaria; los métodos de distribución de los fondos públicos; el momento de desembolso de esos fondos y el régimen de sanciones a los partido y/o candidatos.

Formas de Financiamiento

El financiamiento formal reconoce tres tipos de sistemas. El exclusivamente público, en el cual el Estado sostiene la actividad de los partidos en los tres aspectos: financiamiento del funcionamiento ordinario del partido, funcionamiento de las campañas electorales y financiamiento de la capacitación que necesariamente tienen que tener los partidos.

El financiamiento privado, que es el que tienen países como Inglaterra o Irlanda, y el sistema mixto, que tienen países como España, Francia e Italia. En el sistema mixto el Estado es principalmente el sostenedor de la actividad de los partidos políticos pero, además, con un estímulo a la participación privada, especialmente de aportes individuales, en pequeños montos.

El Financiamiento Político es tanto el objetivo como el resultado de los procesos políticos deliberativos.

A pesar de las ventajas que posee el financiamiento de los partidos, existen numero-

sos riesgos en su búsqueda,

- Escasez de recursos: de la sociedad en general o de un segmento en particular
- Desigualdad de los recursos disponibles para los partidos. Los partidos gobernantes tienen mayor acceso a los fondos y por lo tanto mas capacidad para estabilizar su posición.
- Los intereses particulares pueden influenciar para motivar a contribuir. Cualquiera que se beneficie con determinado status quo, se va a inclinar a dar respaldo financiero.

Financiamiento Público

Las medidas para regular y subsidiar a los partidos políticos desde el Estado han demostrado ciertos riesgos:

- Puede ser socavada la independencia partidaria.
- Las decisiones acerca del monto del financiamiento podrían ser injustas para los partidos de la oposición.

En los sistemas democráticos, el financiamiento público a los partidos políticos tiene que cumplir con varios objetivos:

- Garantizar a los partidos y sus candidatos los recursos esenciales para el ejercicio de sus funciones; promover equidad en el acceso y uso de los recursos y corregir cualquier privilegio que pueda afectar a esa equidad
- Evitar o reducir la influencia de grupos de interés
- Generar transparencia

De todas maneras, un sistema de financiamiento basado en contribuciones estatales altas también posee sus riesgos: que los partidos se vuelvan dependientes financieramente de los recursos del Estado, perdiendo libertad y contacto con la sociedad. Que se ajusten al status quo y que pierdan el incentivo para afiliar, etc.

Se esta llevando a cabo un debate creciente acerca del financiamiento público con la intención de asegurar un grado mas alto de transparencia en cuanto al origen de los fondos de los partidos. Paradójicamente, la gran cantidad de escándalos por corrupción y la falta de credibilidad han llevado a los ciudadanos a oponerse al aumento del financiamiento estatal a los partidos políticos.

El desembolso del financiamiento estatal a los partidos se realiza, generalmente, bajo el siguiente esquema:

- Financiamiento estatal directo: en efectivo prestamos o bonos.
- Financiamiento estatal indirecto: facilidades respecto a servicios, infraestructura, exenciones de impuestos, acceso a los medios, etc.

Existen tres usos principales para el financiamiento directo:

1. subsidiar las campañas electorales
2. subsidiar las operaciones cotidianas
3. investigación y fortalecimiento de los partidos políticos

La forma mas importante de financiamiento indirecto es el acceso a los medios de comunicación.

Financiamiento privado

Existen 5 formas de financiamiento privado:

1. aportes de afiliados
2. donaciones individuales
3. donaciones de grupos o instituciones privadas o económicas
4. crédito
5. actividades partidarias de recolección de fondos

En Argentina, se cuenta con restricciones en su legislación para prohibir donaciones privadas o contribuciones a los partidos políticos y las contribuciones anónimas. También existe una tendencia que permite introducir límites al gasto individual y partidario.

A pesar de las ventajas, introducir restricciones y prohibiciones también puede tener efectos secundarios que deben ser tenidos en cuenta cuando se contemplan potenciales medidas preventivas:

1. Los grupos o personas restringidas de participar directamente suelen buscar la manera de evadir estos obstáculos. Como consecuencia, financian a sus partidos y candidatos a través del financiamiento indirecto de gastos independientes, que resultan difíciles de detectar por los organismos de control.
2. La imposición de restricciones por lo general alienta a los partidos a recurrir a contabilidad y prácticas "creativas" para estrechar estos límites.
3. Las restricciones con intención de reducir la influencia de ciertos grupos de interés sobre las decisiones gubernamentales suelen llevar a que otros grupos nuevos ganen mayor influencia a expensa de otros.

Financiamiento Mixto

En la mayoría de los países latinoamericanos, existe un sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos.

Existe un creciente debate acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto a los gastos y destinos de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y las campañas electorales[6].

En torno al financiamiento de los partidos se suman diferentes aspectos a tener en cuenta: los métodos de distribución de fondos, las políticas regulatorias, información pública, organismos de control, régimen de sanciones.

Analizaremos cada aspecto en particular.

Métodos de Distribución de los Fondos

Existen cuatro métodos básicos de distribución:

a) En partes equitativas.
b) Proporcional al número de votos emitidos.
c) Proporcional al numero de votos y representación parlamentaria.
d) Proporcional al número de votos.

En nuestro país un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y el otro se reparte de manera proporcional a la fuerza electoral

Desembolso

No existen patrones para el desembolso de financiamiento público. En algunos países el desembolso se efectúa posterior a las elecciones (reembolso); en otros se lleva a cabo antes de las elecciones y en otros se divide en dos pagos, uno antes y otro después de las elecciones.

Argentina, cuenta con un sistema de subvención previa, la cuál se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula en base a la votación anterior[7].

---

[6] Zovatto, Daniel; "Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada". IDEA.2004

[7] La ley 25.600, dispone expresamente en el artículo 29, que el aporte "deberá hacerse efectivo dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas"

Políticas Regulatorias

Las políticas regulatorias sobre el financiamiento de los partidos políticos, cuentan con algunas ventajas:

- Las **prohibiciones** y los **límites** restringirán cualquier fuente de financiamiento anónima, extranjera o corporativa.

- La **apertura** y la **reglamentación para rendir cuentas** para los candidatos y partidos ayudan a lograr más transparencia.

Este procedimiento busca evitar las malas prácticas y corrupción entre los partidos relacionadas con el financiamiento de los partidos.

Restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas

Casi todos los países tienen varios tipos de restricciones: sobre donaciones del Estado, instituciones o individuos extranjeros, sobre donaciones de organizaciones sociales (sindicatos, grupos religiosos, etc.) y sobre donaciones anónimas (exceptuando los fondos provenientes de colectas públicas)

Topes a las contribuciones privadas

Se establecen topes para la contribución privada, particularmente de individuos y en menor medida a contribuciones de entidades legales.

Argentina ha establecido límites a las contribuciones privadas por origen y por monto[8].

Acceso a los medios

Los partidos políticos tienen garantizado libre acceso a los medios de comunicación públicos o privados, o a ambos, durante las campañas.

En nuestro país, el método de acceso es por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidos oficialmente.

---

[8] En nuestro país, los topes máximos se establecen de la siguiente manera: Personas Jurídicas, no más del 1 % del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas ; el límite es de 0,5 %.

Información Pública

Aunque en varios países hay tendencia a la apertura de la información para los ciudadanos, de todas maneras es publicada en boletines oficiales o publicaciones que solo son leídas por una pequeña porción de la ciudadanía.

Llevar un control contable es una de las herramientas más efectivas para monitorear las transacciones financieras de los partidos y prevenir, o al menos reducir, excesos en el financiamiento de campañas. Hacer pública ésta información sin un procesamiento adecuado, claro y sencillo, en cambio, muchas veces solo crea grandes volúmenes de información que ni los organismos de control, ni los medios, ni los ciudadanos son capaces de asimilar en poco tiempo. Más aún, estos procedimientos se llevan a cabo casi siempre después de las elecciones con lo cual es imposible que los candidatos sean castigados por los votantes el día de las elecciones. Y por otra parte, es inusual que un candidato sea castigado o removido de su cargo por violaciones a las regulaciones del partido o del financiamiento de campañas.

Con lo cual resulta necesario implementar nuevos mecanismos de divulgación, en cuanto es esencial que la ciudadanía esté informada respecto a este tema si van a juzgar la retórica de los candidatos y la sinceridad de su opinión sobre determinados temas.

Organismos de Control

En nuestro país existe una autoridad encargada de controlar la actividad interna de los partidos - Jueces federales con jurisdicción electoral- y la rendición de cuentas debe realizarse a través de la contabilidad de ingresos y egresos firmada por contadores.

Es crucial la existencia de una autoridad profesional e independiente que controle eficientemente el uso del dinero de la política para poder aumentar la transparencia.

En varios países latinoamericanos se encuentran en discusión reformas tendientes a:

a) Armonizar procedimientos y estandarizar la frecuencia con que se remiten los informes.
b) Hacer de las auditorias una práctica permanente, no ocasional.
c) Intensificar los esfuerzos para dar a conocer el resultado de las auditorias e informes remitidos por los partidos.
d) Llevar un registro claro de contribuyentes.
e) Requerir la creación de "consejos de ética" dentro de los partidos.
f) Que el manejo de los fondos se realice a través del sistema financiero y no en aportes directos y en efectivo.
g) La introducción, por ley, del mandatario único financiero.

Régimen de Sanciones

Aunque la mayoría de los países cuentan con sanciones para la violación de las regulaciones del sistema de financiamiento, éstas no se han cumplido. Entre las razones para esto se encuentra la debilidad institucional y técnica de los organismos responsables de la aplicación de éstas sanciones; la falta de independencia de algunas entidades legales y electorales en relación al gobierno o a los partidos y la corrupción dentro de éstas entidades.

En nuestro país se encuentran en discusión proyectos tendientes a legislar sobre un régimen de sanciones que se aplicado a candidatos o donantes.

Sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos.

Con respecto al funcionamiento del sistema de partidos políticos, los proyectos presentados buscan:

- Nuevos mecanismos de selección de candidatos.
- Transparencia en los procesos del sistema político.
- Mejorar la representatividad y legitimidad.

Estos proyectos se proponen reglamentar sobre:

- La caducidad de las afiliaciones que existieran en todos los partidos provinciales y agrupaciones municipales.
- La realización de la elección de consejeros escolares en lista aparte.
- La realización de elecciones internas abiertas y simultáneas, fijándose un tope para la duración de las campañas electorales y funcionamiento de las mismas.
- Regulación del desarrollo y financiamiento de las campañas electorales.
- Acceso de los partidos políticos a espacios de publicidad en los medios de comunicación.
- Impedir la realización de campañas de difusión con obras gubernamentales.
- Reglamentar la publicación de resultados de encuestas y de las denominadas "boca de urna".
- Capacitación de cuadros partidarios.

Consideraciones Generales sobre Marco Normativo y Reforma Política

El análisis del marco normativo vigente fue abordado transversalmente, en cada tema discutido.

Asimismo, las reformas de las constituciones, ha constituido el eje central las discusiones y debates de los partidos políticos, de los actores de la sociedad civil y de los gobiernos provinciales.

La centralidad política de este tema en los ámbitos provinciales, ha producido debates teóricos y políticos que han puesto en relieve aspectos centrales que hacen a la reforma política.

Los procesos de reformas de las constituciones provinciales en nuestro país, tomaron diferentes modalidades de acuerdo al modo en que se origina el proceso. Podríamos establecer tres instancias que han dado origen a las reformas de las constituciones Provinciales: a través de las Intervenciones Federales; por gobiernos provinciales con pretensiones de hegemonizar el sistema político y por último, procesos impulsados por consensos sociales y políticos que permitieron avanzar en reformas democratizantes del sistema político.

En los casos en que la reforma constitucional han sido impulsados por Intervenciones Federales[9], éste proceso se ha realizado sin consensos sociales y políticos y como respuesta a los intereses de sectores políticos hegemónicos[10]. En estos casos, la reforma de la constitución provincial ha servido como un espejismo para generar a la sociedad la idea de cambio y de legitimidad de gestión por parte de las Intervenciones.

Ante estos acontecimientos, la sociedad civil y los partidos políticos han percibido a las Intervenciones Federales como procesos que se han impuesto sin legitimidad social y política, sin respeto a las autonomías provinciales y al federalismo político.

En otros casos, la reforma de la Carta Magna, ha sido impulsada por el gobierno de turno en la búsqueda por mantener el control del poder político, como ocurrió en la provincia de Catamarca en 1998 y en el año 2003 en la provincia de Salta.

Solo el afán reeleccionario ha sido la causa de inicio de los procesos reformistas. En este esquema se excluyen de la discusión las cuestiones centrales que hacen al funcionamiento del sistema político provincial.

Estos procesos no han avanzado en introducir en las constituciones reformas que hayan permitido una mayor democratización del sistema político. Solamente han actuado como mecanismos hegemonizadores, utilizados por el Partido gobernante como un medio para mantenerse en el poder o profundizar el proceso de debilitamiento del sistema de partidos.

La importancia que reviste la continuidad institucional por sobre la coyuntura política

[9] Podría tomarse como ejemplo el caso de la Provincia de Tucumán y el intento realizado por la Intervención Federal en el transcurso del 2004 en la provincia de Santiago del Estero.

[10] Catamarca en el año 1998 y Tucumán en 1991

en los ámbitos provinciales, profundiza la discusión en torno a la viabilidad o no de las transformaciones de los marcos constitucionales actuales.

Por un lado, es necesario considerar el carácter histórico, cultural y político de la conformación de las instituciones democráticas y por el otro, establecer los mecanismos de discusión, consenso y acuerdos sociales y políticos para impulsar, o no, su transformación. Sobre estos ejes se planteó la discusión y se establecieron los lineamientos generales de la región sobre el marco normativo y la reforma política.

2 consensos vinculados a la reforma política



Consensos regionales sobre los Sistemas Electorales

Sobre las ventajas y desventajas de los sistemas electorales vigentes se realizó un análisis por provincia, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Magnitud del distrito**: uninominales y plurinominales.
- **Fórmula electoral:** fórmulas mayoritarias y fórmulas distributivas o proporcionales.
- **Umbral de representación:** número o porcentaje mínimo de votos que debe reunir un candidato o una lista para participar en la distribución de bancas.
- **Modalidad de voto:** voto personal (un candidato) o voto de lista partidaria (grupo de candidatos). Dentro de este último pueden sub-categorizarse en: listas abiertas y listas cerradas o bloqueadas y desbloqueadas. La Ley de Lemas.

Consensos

- Instituir la igualdad de sufragio de los ciudadanos. Voto igualitario, a simple pluralidad de sufragio, no acumulativo e intransferible. (Rechazo a la Ley e Lemas).
- Eliminar normativamente cualquier posibilidad de aplicar el sistema de doble voto acumulativo y transferible para la elección de cualquier cargo público.
- Desaprobar la incorporación del sistema electoral de "tachas" porque permite la injerencia de los partidos políticos en la elección de los candidatos, utilizando métodos coercitivos para inducir a los votantes y afiliados a eliminar a un candidato de las listas.
- Garantizar el acceso de las minorías.
- Distribución proporcional de las bancas en base a los votos obtenidos por cada partido político a partir del sistema D'Hondt.
- Modificar el umbral de representación cuando éste no garantice la representación parlamentaria de las minorías.
- Con relación a la modalidad del voto, se consensuó la necesidad de mantener un sistema electoral que garantice la representatividad a partir de las listas partidarias, bloqueadas y cerradas.
- La representación de los candidatos debe ser por partidos políticos ya que estos son, según lo establece la Constitución Nacional, los mecanismos de expresión de la sociedad civil.
- Adoptar el sistema proporcional D'Hont para la distribución de los cargos en las elecciones internas.
- Sobre la base geográfica se consensuó mantener el distrito único, como un

mecanismo que permite evitar la hegemonía política del partido gobernante.

- Garantizar la representación equitativa de los géneros. Garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Para este se propone trabajar en la implementación efectiva de cupos en provincias como la de Entre Ríos y Jujuy que aún no la han sancionado.
- Se establece que el sistema electoral que debe regir en cada provincia, debe estar establecido por la Constitución provincial para establecer reglas claras y transparentes para los ciudadanos y no permitir el "uso" político de la herramienta electoral de acuerdo a las conveniencias partidarias o de algún candidato político en particular.
- Desarrollar sistemas electorales que sean producto del más amplio consenso político y social.

Consensos Regionales sobre el Sistema de Partidos Políticos

La necesidad de reformas en el funcionamiento del sistema de partidos políticos refiere a su organización interna, pero sobre todo, a la capacidad de dar respuestas a los problemas considerados por la ciudadanía como urgentes y prioritarios.

Al interior de los partidos políticos se planteó la necesidad de avanzar en las discusiones y lograr consensos sobre el financiamiento de los partidos, la forma de selección interna de los candidatos y las afiliaciones.

- Se consensuó que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, es probablemente la cuestión prioritaria para abordar una real reforma política.

Financiamiento

- Partiendo de la premisa de que EL FINANCIAMIENTO ES IGUALDAD, acordaron que, *el financiamiento MIXTO es la forma más conveniente para mejorar el funcionamiento de los partidos políticos y garantizar mayores niveles de transparencia.*

- En relación a los **Aportes públicos** se estableció que debe realizarse haciendo efectivo el artículo 38 de la Constitución Nacional.

[6] Basado en la Política Pública de la Persona Joven de Costa Rica.

- Se establecieron ventajas y desventajas de cada forma de financiamiento:

Financiamiento público

Ventajas de esta forma de financiamiento público:

- Colaboran con el funcionamiento de los partidos políticos y contribuye al sostenimiento de la democracia y a la formación de cuadros dirigenciales.

Desventajas:

- Sensación pública de ser los gastos exagerados en relación a la eficiencia.
- Problema de la distribución de los fondos públicos hacia cada partido.

Aportes privados

Ventajas:

- Existencia de topes en los aportes.
- Participación y compromiso de personas físicas y jurídicas.
- Transparencia en los aportes.
- Mejora el desenvolvimiento partidario.

Desventajas:

- Formación de lobby y presiones a los candidatos partidarios.
- Los aportes públicos por partido deben ser un monto fijo por voto de acuerdo a la cantidad de votos sufragados por partido a cargos legislativos.
- Los aportes de funcionarios y legisladores deben realizarse en la proporción que establezca cada partido.
- Los aportes privados deberían estar divididos en dos tipos:
  Internos: aporte de afiliados, legisladores, funcionarios y jubilados (funcionarios y legisladores)
  Externos: con un máximo en el monto y con reserva de aceptación.
- Los mismos deberán tener un tope, el monto se discutirá para personas físicas y para personas jurídicas.
- Deben ser destinados a un fondo común administrado por el partido.
- Se debe blanquear a los aportantes.
- Los aportes privados externos deben ser con desgravación impositiva para asegurar un mejor control y una mayor transparencia.

- En relación al FINANCIAMIENTO MIXTO se estableció que éste debería estar conformado por el Estado, los fondos privados y los aportes de funcionarios y legisladores.
- La distribución de los montos debería afectarse al financiamiento de los gastos operativos de los partidos, el fortalecimiento de la democracia interna, de las campañas electorales y de la capacitación dirigencial.

Propuestas sobre los SISTEMAS DE CONTROL y los MECANISMOS DE PUBLICIDAD y TRANSPARENCIA

En el orden externo del partido:

- Los presupuestos de las campañas electorales deben presentarse 60 días antes de la fecha del comicio y serán responsables de los mismos el Presidente/a del Partido y el tesorero/a de campaña.
- Creación de una SALA en el Tribunal de Cuentas, que revise los presupuestos y las rendiciones y deberá presentarlo a la Audiencia Pública.
- Audiencia Pública con derecho a observación.
- La rendición de cuentas por parte de los partidos será, como máximo, 10 días hábiles posteriores al comicio.
- Dicha rendición y sus observaciones debe ser publicada en el Boletín Oficial, Internet, páginas web de los partidos, diarios nacionales y locales.

En el orden interno:

- Comités de Financiamiento partidario.
- Rendición de la afectación de los fondos.
- Auditoria interna.
- Establecer sanciones.

Propuestas sobre el destino de los fondos

Consideraron que cada partido debe afectar los fondos a los siguientes ítems:

- Estructura del partido.
- Formación política.
- Elecciones internas.
- Campañas electorales.
- Organizaciones sindicales.
- Organizaciones estudiantiles.
- Juventud.

Consensos generales

- Necesidad de reglamentar el financiamiento de los partidos políticos en el orden provincial.
- La adecuación de las cartas orgánicas de los partidos políticos en temas vinculados a la distribución y destino de los aportes.
- Cada partido debería presentar un presupuesto anual del destino de los fondos y los rubros que se afectarán, para facilitar la rendición y como mecanismo imprescindible de transparencia.
- Los partidos políticos deben poseer mecanismos tendientes a la redistribución transparente de los recursos que percibe. Se hizo hincapié que la decisión sobre la redistribución de los recursos era arbitraria. Muchas veces se confunde que el dinero que se percibe es para el candidato, cuando en realidad es para la institución "Partido Político".
- Fortalecer el Sistema Mixto de Financiamiento. Vinculado a este tema, se discutió sobre la relación un tanto confusa entre empresas privadas y partidos políticos. Por ello, se consensuó sobre la necesidad de establecer criterios públicos, establecidos por el Estado, y delimitar un porcentaje para el aporte privado. Por otra parte, también surgió la inquietud de que esto sea optativo, ya que no necesariamente se tienen que aceptar fondos privados de financiamiento.
- Capacitación Partidaria. Refiere a la puesta en marcha y fortalecimiento de instancias de instrucción partidaria: historia, carta orgánica, mecanismos eleccionarios, etc. Esto es entendido como un mecanismo democratizador y también como una instancia que posibilitaría un mayor control por parte de los afiliados respecto de la dirigencia.

Funcionamiento interno de los partidos políticos

Se acordó realizar internas ABIERTAS Y SIMULTÁNEAS para los cargos públicos ya que garantiza la participación ciudadana en la selección de candidatos. Asimismo posibilita equilibrar y competir contra el sistema clientelar y las estructuras partidarias vigentes.

Se definieron como acciones urgentes y necesarias:

- La caducidad de las afiliaciones a los partidos políticos, poniendo en marcha un sistema de impresión digital, adjuntando fotocopias del documento y/u otros

mecanismos de reaseguros para garantizar una regularización efectiva de los padrones, una vez realizado el re-empadronamiento.
- Generar instancias y reglas para promover la participación ciudadana.
- Evitar la posibilidad de digitar a lo/as candidatos/tas si pierde su carácter de obligatoria y simultánea.
- Hacer cumplir la carta orgánica en los partidos políticos.
- Establecer mecanismos para evitar la manipulación de los padrones de afiliados/as partidarios.
- Activar el funcionamiento del tribunal de conducta en los partidos políticos.

Se definieron requisitos básicos para la selección de candidatos:
Idoneidad, compromiso, coherencia ideológica, sentido de pertenencia, ética, capacitación partidaria, capacidad para ejercer el cargo.

Consensos regionales sobre el marco normativo y la reforma política

Región del NOA

Se consensuaron lineamientos generales de una reforma política en la región, atendiendo al sistema electoral, al sistema de partidos políticos y a la creación y fortalecimiento de espacios y mecanismos institucionales que promuevan la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para lograr impulsar estos lineamientos generales, se propuso:
- Generar espacios de debate y formación regional para intercambiar experiencias interprovinciales y acordar líneas de acción política.
- Impulsar la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en diferentes esferas y jurisdicciones.
- Establecer normas y mecanismos transparentes y consensuados para el ejercicio del poder y de la política.
- Producir y aceptar compromisos a largo plazo.
- Impulsar el control sobre el sistema de partidos.
- Convenir la reforma como una política de Estado o un núcleo de coincidencias básicas.

A partir de las características y problemas del sistema político en la región que se centralizan principalmente en:
- El incumplimiento por parte de los gobiernos provinciales del Marco Normativo vigente.
- La cultura política (vicios y tradiciones de un modo de "hacer política", de utilizar

el poder y de vincularse el Estado y los partidos políticos con la ciudadanía)

- El esquema autoritario y verticalista del ejercicio del poder.
- El sistema hegemónico del sistema de partidos políticos.

Se acordó:

Impulsar una reforma constitucional en las provincias, en la medida que sea orientada a superar los vicios y las distorsiones que permiten las actuales condiciones sociales y políticas de cada una de las provincias.

Región del NEA y Centro

- Resulta imprescindible la reforma constitucional en el ámbito provincial, a fin de dar rango constitucional a nuevas instituciones, nuevos derechos y consagrar, garantizar y llevar a la práctica la autonomía municipal plena.
- Rechazo absoluto a la Ley de Lemas como sistema electoral, siendo imprescindible su derogación en aquellas jurisdicciones donde hoy rige.
- Con respecto a las denominadas "listas sábana" se hizo una diferencia entre la lista vertical, que no presenta objeciones, de la lista horizontal, la que fue rechazada. En este sentido se valoró como un gran avance que en el caso de elecciones conjuntas, en el orden nacional, provincial y municipal, se diferencie las boletas por categorías de elección, con boletas independientes para cada categoría y diferenciadas por colores.
- Con respecto al sistema uni o bicameral, la realidad de cada provincia es diferente. En Misiones y Entre Ríos existen dos cámaras legislativas -diputados y senadores- y no constituye un punto de discusión sobre su conveniencia o no. Por el contrario para Santa Fe -que también tiene el sistema bicameral- resulta un inconveniente, por cuanto no se diferencia en la práctica, la representación que ejerce el legislador, atento que actúa respondiendo a los criterios partidarios y no en atención a la representación que ejerce. Asimismo en la provincia de Santa Fe, resulta imprescindible cambiar el sistema de distribución de cargos en la Cámara de Diputados, donde la primera minoría -partido ganador- obtiene 28 de las 50 bancas existentes, y las 22 restantes se distribuyen entre las otras minorías por sistema D'Hont; con lo cual el partido que gana en la provincia obtiene el Poder Ejecutivo y tiene mayoría automática en la Cámara de Diputados.
- Resulta necesaria la reformulación de los sistemas de contralor público -fiscales, auditores, tribunales de cuentas, etc.-, siendo sumamente importante garantizar la imparcialidad y transparencia en la elección de tales cargos.

3 participación ciudadana



La participación ciudadana en forma genérica puede llevarnos a pensar en infinidades de ejemplos, tanto formales como informales. Las convocatorias a elecciones periódicas para la renovación de autoridades en los distintos niveles de gobierno es sin lugar a dudas el mecanismo más tradicional, conocido y asimilado por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, a lo largo de los últimos años y producto de la consolidación de los mecanismos formales de la democracia, la sociedad ha comenzado a demandar una mayor participación en los distintos ámbitos de decisión. En consecuencia con dicha demanda, e influenciado por procesos similares en el orden mundial, el Estado ha ensayado diversos mecanismos o políticas tendientes a lograr una mayor aproximación entre gobernantes y gobernados.

El proceso de descentralización llevado a cabo durante los noventa fue justificado, en parte, por la necesidad de diseñar políticas en función de los problemas identificados en cada región o municipio. En este marco, se reconoce la importancia de acompañar dicho proceso con la creación de canales que acercaran las demandas e inquietudes de los ciudadanos a los órganos de decisión política.

Sin lugar a dudas, la descentralización puede mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública y promover niveles mas elevados de participación, pero los resultados dependerán de la impronta que se le imprima al proceso mismo. En nuestro país se han priorizado los aspectos fiscales del traspaso de funciones a las provincias y a los municipios en lugar de crear ámbitos adecuados para el fortalecimiento de la democracia.

En la actualidad la mayoría de los planes y programas de gobierno hacen mención a la importancia de los mecanismos participativos y promueven su creación. La participación se ha convertido en sinónimo de calidad de tales programas, sobre todo en aquellos que tienen una incidencia directa sobre las poblaciones más vulnerables.

Entender la importancia que adquieren estos procesos participativos en el fortalecimiento del sistema democrático es fundamental y es el puntapié inicial para pensar en un nuevo esquema de gestión de las políticas estatales que integre a los ciudadanos en todas las etapas de su desarrollo.

Este nuevo esquema plantea la necesidad de rediscutir el tema de la ciudadanía, de pensar qué modelo de Estado y sociedad queremos y qué capacidades, individuales y colectivas, tenemos para llevarlo a la práctica.

Implica repensar la relación existente entre Estado y sociedad y conlleva el establecimiento de un nuevo contrato social cuyo rasgo sobresaliente sea la capacidad de inclusión de todos los ciudadanos en un modelo de desarrollo local, regional y nacional.

Para el trabajo en talleres partimos de la base de entender a la participación como un mecanismo de la democracia para acortar la distancia existente entre los gobiernos de los distintos niveles y la sociedad civil y lograr, a través de ello, una mejora en la calidad de las políticas públicas.

Se reforzó la idea de la calidad de la participación ciudadana, diferenciando la participación real de la simbólica. La participación real ocurre cuando los miembros de una

comunidad pueden, a través de sus acciones, incidir efectivamente en la naturaleza de las decisiones políticas. Esto implica ejercer incidencia real sobre: la identificación de los problemas; la determinación de prioridades de acción; las estrategias a desarrollar; la implementación de los distintos cursos de acción y su evaluación.

Consensos alcanzados en la Provincia de Buenos Aires

En las Jornadas sobre Reforma Política y Participación Ciudadana en la Provincia de Buenos Aires, se trabajó en tres comisiones, abordando los siguientes temas:

- Participación ciudadana en políticas sociales.
- Presupuesto participativo.
- Participación ciudadana en políticas de seguridad.

Las conclusiones a las que se arribaron fueron las siguientes:

Participación en políticas sociales

- En un contexto de creciente pauperización y exclusión social, las políticas sociales focalizadas pierden relevancia y contribuyen a potenciar los niveles de manejo discrecional de estos planes y/o programas
- Necesidad de generar políticas sociales de mayor amplitud tendientes a garantizar niveles mas elevados de inclusión social.
- La política social debe estar orientada a generar mayores ingresos a las familias a través de programas de reconversión de la mano de obra desocupada para lograr una efectiva reinserción en el mercado laboral.
- Contar con mecanismos de control apropiados para evitar el manejo discrecional de los planes sociales.

En cuanto a los Consejos Consultivos;

- actualmente no cumplen correctamente con las funciones asignadas por la falta de representación efectiva del conjunto de la comunidad en la constitución de los Consejos Consultivos.
- deberían convertirse en un ámbito para la confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales tendientes a lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia de la política social.
- deben ser fortalecidos a través de la capacitación de sus miembros y su función

debe superar la mera asignación de los planes sociales, debiéndose constituir en órganos evaluadores de la política social (que garanticen mayores niveles de transparencia) y generadores de iniciativas que potencien en capital humano y social de las comunidades locales.

Se acuerda el siguiente principio general: *la construcción de lo social debería dar cuenta de personas libres y autónomas que en forma organizada ejerzan la función de control social de la ejecución de las políticas estatales.*

Para ello es necesario:

- Generar masa crítica (como base de transformación que produzca sinergia para el cambio)
- A partir de allí, comenzar a gestar y desarrollar distintas estrategias que, desde estructuras sociales horizontales, empujen y exijan cambios en los niveles de decisión política.
- Crear las condiciones necesarias que garanticen la continuidad de los cambios generados.

Presupuesto participativo

- El proceso de traspaso de funciones a niveles de inferiores de gobierno debe estar acompañado por el traspaso de las capacidades de decisión y de los recursos necesarios para ejecutar las políticas correspondientes.
- Es necesario que el Estado fomente la participación en las distintas áreas de las políticas públicas, haciendo hincapié en la necesidad de formación y capacitación de la ciudadanía para alcanzar niveles adecuados y responsables de participación.
- Las experiencias de presupuesto participativo cuentan con un alto nivel de aceptación por parte de los ciudadanos y es indiscutido como mecanismo para hacer más eficiente el gasto y lograr mayor transparencia en el destino de los fondos públicos.
- El Presupuesto Participativo es una herramienta importante que garantiza la descentralización de un área muy sensible como la administración y utilización de los recursos públicos.
- Su implementación requiere de un diseño acorde a las particularidades de cada comunidad local, la decisión política y el compromiso de los intendentes de transformar dicha iniciativa en una política de Estado.
- Es necesario fomentar la participación ciudadana desde la infancia y la adolescencia tanto a través de programas municipales como desde la propia concepción programática del presupuesto participativo.

- La convocatoria participativa debe ser lo suficientemente amplia como para permitir una real democratización de los mecanismos de asignación de los recursos públicos. Asimismo, se pusieron de manifiesto los riesgos que puede ocasionar una participación minoritaria de la población, dado que esa minoría tomará decisiones por la mayoría.
- Se destaca como una cuestión central cumplir con los compromisos y acuerdos alcanzados durante el proceso del presupuesto participativo, aunque para ello se deban hacer grandes esfuerzos, dado que es vital conservar los vínculos de confianza los cuales se refuerzan al concretar lo acordado.

Se establecieron como ventajas *de la implementación del presupuesto participativo:*

- Crea una instancia adecuada para el ejercicio efectivo de la ciudadanía.
- Promueve y genera nuevos liderazgos.
- Permite ejercer la función de control social sobre la gestión de las políticas públicas.
- Permite una reasignación de recursos más eficaz y eficiente.

Se establecieron *límites y obstáculos para la implementación:*

- Ausencia de una cultura de participación.
- Falta de autonomía de los municipios.
- Necesidad de modificación de la Ley Orgánica de las municipalidades.

Participación en políticas de seguridad

- Se resaltó la importancia que adquiere la participación la ciudadanía en materia de prevención del delito pero se hizo mucho hincapié en que el Estado provincial no debe desconocer y descuidar su responsabilidad de garantizar niveles óptimos de seguridad para todos los ciudadanos.
- Los Foros de Seguridad deberían tener mayor injerencia en todo aquello vinculado al control de la calidad del servicio de seguridad que brindan las comisarías.
- Es fundamental revisar la constitución de los Foros de Seguridad en cada ámbito vecinal o municipal, por la escasa participación efectiva.
- La representación de organizaciones intermedias de la sociedad civil no garantiza por sí solo la representatividad del conjunto de los vecinos, convirtiéndose en varias oportunidades en ámbitos de participación formal muy vinculados al gobierno municipal.
- Se consideró que los Foros deberían tener capacidad decisoria. Sin embargo, y por tratarse de un área tan sensible como la seguridad, se requiere una clara

especificación de las funciones de éstos y una clara delimitación de las tareas que pueden desarrollar.

- Se resaltó la importancia de trabajar en la faz preventiva y ejerciendo mecanismos de control efectivos sobre el accionar policial, sin incidir en otras áreas de trabajo propias de las instituciones públicas encargadas de brindar seguridad.

Consensos y propuestas de la región del NEA y del Centro

- Fortalecer el compromiso, el intercambio de experiencias y el acercamiento de los diferentes actores políticos que representan la zona NEA y Centro con el objeto de debatir y acordar los puntos básicos de un proyecto político participativo que integre las particularidades, económicos, sociales, culturales y políticas.
- Promover instancias de encuentro para el debate y el conocimiento sobre las realidades de las diferentes regiones que permitan, a partir de la reflexión, identificar aspectos comunes.
- Fortalecer el rol del Estado como actor convocante de los diferentes actores públicos y privados que deberían participar de la construcción de un proyecto de Plan Estratégico, e inducir a las localidades pequeñas a desarrollar su Plan Estratégico
- Fortalecer la función de control sobre los diferentes mecanismos de participación como las comisiones vecinales, el Poder Ejecutivo local entre otras instituciones, e incorporar otros mecanismos tales como, las consultas populares, el plebiscito y la participación de organizaciones intermedias.
- Discutir un marco formativo que regule la actividad participativa en sus diferentes mecanismos como por ejemplo, el Presupuesto Participativo.
- Lograr un mayor nivel de representación de la sociedad en los Foros de Seguridad.
- Fortalecer las instituciones existentes para canalizar las demandas sociales.
- Incentivar la participación como mecanismo para lograr el fortalecimiento del sistema democrático.

4

exposiciones



Liliana de Riz
Profesora de la U.B.A.
"Aspectos generales de la Reforma Política"
Jornadas de Reforma Política y Participación Ciudadana.
La Plata. Provincia de Bs. As.

Hace muchos años que trabajo e investigo sobre temas electorales y otros de la reforma política y tengo el pleno convencimiento de que éste forma parte de un debate estratégico mal planteado y postergado durante mucho tiempo en esta sociedad.

El tema de la reforma política, obviamente, va más allá del sistema electoral en sentido estricto, que es la fórmula que nos permite convertir los votos de los ciudadanos en bancas.

Este país tiene pendientes cuestiones de orden muy importante, como es la administración y el control del proceso electoral, hay temas de justicia electoral sobre los que poco se discuten, hay temas de régimen electoral que también deberían ser abordados y por supuesto, el tema del financiamiento, que es muy saliente y de más directa captación por el público, para lo cual tenemos leyes pero ese es otro problema en nuestro país: las leyes existen pero se suspenden o no se cumplen. Esto hay que decirlo, porque toda modificación o legislación si no tiene el ánimo del respeto al nuevo ordenamiento o al vigente, no va a producir ningún cambio.

Respecto del sistema electoral a nivel nacional, quiero señalar que si bien tenemos un sistema proporcional -el D'hondt- con una barrera del 3 por ciento, tenemos un problema, que también tiene la provincia de Buenos Aires, que es que está compuesto por distritos de muy diferente tamaño.

La provincia de Buenos Aires está compuesta por distritos de muy diferente tamaño, entendiendo por ello el número de bancas que elige cada distrito y en el ámbito nacional, cada provincia.

En la mayoría de los distritos pequeños se eligen cinco bancas, porque ese es el mínimo que se les ha atribuido a los distritos pequeños por decreto, violando el principio de representación poblacional que la Constitución establece: un hombre o una mujer, un voto. Con esto quiero decir que los distritos pequeños tienen un sistema de elección con un fuerte efecto mayoritario.

Si ustedes piensan que en este país elegimos renovando por mitades las cámaras, estamos hablando de elecciones binominales -que son mayoritarios- o trinominales. El efecto proporcional se siente en serio a nivel nacional con la provincia de Buenos Aires, por el tamaño que ocupan sus setenta bancas, que renueva de a treinta.

Esto debe ser dicho porque a veces hay mucha confusión sobre cómo funciona un sistema electoral porque es un sis-

tema técnico complicado. Uno debe saber cuál es el tamaño de una circunscripción, medido por el número de bancas; tiene que saber el principio de representación y cuán proporcional o desproporcional es un sistema como el que tenemos. Se tiene que discutir la fórmula electoral y, sobre todo, tiene que tener cuál es la estructuración de partidos que compiten la sociedad en un momento dado. Si uno no juega con esos elementos, corre el riesgo de la simplificación y no comprensión de los problemas.

Por eso la insistencia por terminar con las listas sábanas, porque genera gran confusión y coloca en el centro del debate cómo son elegidos los candidatos, cuando en rigor ningún aspecto aislado puede describir cuál es el impacto que puede tener un sistema, compuesto por partes interrelacionadas entre sí.

Si uno pierde de vista eso, corre el riesgo de adherir a cualquier propuesta de reforma, que en esta sociedad tiene un efecto casi mágico.

Teniendo a los distritos chicos sobre-representados -dado que no pueden elegir menos de cinco diputados- calculen ustedes con cuántos votos se consigue un diputado o diputada de Tierra del Fuego con respecto a uno de la provincia de Buenos Aires. Tiene sobre-representación de los distritos, tiene un sesgo mayoritario y, además, tiene la estructuración del sistema partidario que hace que los territorios de caza se distribuyan electoralmente. O sea que aquel partido que controla los territorios chicos tiene un premio de bancas fenomenal, que no puede impedir ningún principio de representación que elija un sistema electoral. En este caso, el partido Justicialista tiene predominio en los territorios más chicos que están sobre-representados.

Esto debe ser tenido en cuenta cuando uno analiza un sistema electoral, independientemente de las decisiones políticas porque estos son temas técnicos que debe saber cualquiera que analiza un sistema electoral. Cuando se resuelve una reforma, ese sí es una discusión política que cabe a los políticos, pero por lo menos debemos pedir que tengan claridad en cuanto a los elementos técnicos.

Teniendo en cuenta esta gran dificultad de la disparidad de tamaño de las circunscripciones, para imaginar soluciones debemos saber también que no podemos decidirnos alegremente por el sistema alemán, mal entendido en la Argentina, porque creen que es un sistema mixto y no lo es.

Este es un tema muy complejo y no es un tema para la tercera etapa. Si uno no comienza con este tema, corre el riesgo de adoptar decisiones que no van a tener el impacto que se espera.

Cuando uno baja este concepto a la provincia de Buenos Aires, le pasa alguna de las cosas que ocurren en el plano nacional: es un territorio, en términos de distribución poblacional, muy desparejo, pues hay secciones donde elegir un diputado cuesta 300 mil votos y secciones donde elegir diputado o diputada cuesta 40 mil votos. Esta enorme diferenciación de tamaño de las circunscripciones aparece también con el problema de la sobre-representación de las circunscripciones más pequeñas y la sub-representación de las más grandes.

Si se toma en cuenta el trabajo de Cecilia Strong que hace la simulación de cómo estaría compuesta la honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires de acuerdo a las últimas elecciones, se vería con claridad que, en rigor, a nivel de las circunscripciones grandes, se va a favorecer más al partido ganador, y a nivel de las que están sobre-representadas, no va a tener impacto.

Por eso, en mi modesta opinión, el problema de la provincia de Buenos Aires son las circunscripciones sub-representadas, como la Primera y la Tercera, y es ahí donde debería concentrarse la discusión de la reforma del sistema electoral y, por lo tanto, para qué reformar la fórmula del cociente si en realidad, se agravaría más lo que se está tratando de solucionar.

Dicho esto, la discusión no se agota en el sistema electoral, porque también está la restricción de la unicameralidad o no, si se modifica la Constitución o no. Pero también llama la atención que la representación territorial y poblacional de senadores y diputados en la provincia de Buenos Aires, es la misma y que, además, las competencias de ambas cámaras son simétricas, con lo cual, de la bicameralidad así constituida habría que preguntarse qué es lo que se espera. Quiero dejar planteada esta preocupación.

Aquí hay un escaso número de partidos nacionales y un profuso número de partidos distritales. Los mexicanos y brasileños sólo tienen partidos nacionales, pero acá existe una continuidad de distrito con efecto mayoritario, más procesos de reelección de los gobernadores que impiden la alternancia y sub-representan minorías y es un bloqueo a la renovación política de terceras fuerzas. Esto aparece en las grandes áreas pobladas pero no les es fácil tener implantación en el interior y, por lo tanto, es difícil su continuidad en el tiempo.

Este país, en la reforma del '94, adoptó decisiones que las tenemos que pensar. Porque si vemos que en la elección directa de presidente los distritos clave son la Capital Federal y las provincias de Buenos Aries, Mendoza, Córdoba y Santa Fe, el mismo se elige básicamente en estos distritos y la Cámara de Diputados con la que va a gobernar se elige con el peso de los distritos chicos. Y hay que tener en cuenta que la historia nos ha enseñado que cuando el color político del presidente no es el de los que dominan los distritos chicos, tenemos un gobierno de inhibidos donde es muy difícil armar consenso.

Plantearse en serio la reforma política en este país en el plano nacional, en este momento de crisis de la representación política y de necesidad de reestructuración de los partidos argentinos, es un tema muy complejo de abordar y no me extraña que, así como la ley de Coparticipación quedó en suspenso, la reforma política probablemente avance en temas de detalle pero no en el corazón del problema. Porque aquí realmente está en cuestión cómo se organizan las unidades y los distritos.

Este es el horizonte que veo difícil de abordar, pero también me digo que si los mexicanos pudieron hacer una reforma política y dividir México en 300 circunscripciones más el voto de lista, por qué

no podemos los argentinos abordar bien los problemas para tener una solución eficaz para aquello que nos hace sufrir mucho.

María Rigat

Fundación F. Ebert
"Aspectos teóricos sobre la Reforma Política"
Jornadas Regionales N.O.A sobre Reforma Política y Participación Ciudadana

Quisiera empezar con una reflexión que hace un tiempo escuché de un catedrático italiano que decía que la democracia y sus manifestaciones históricas, los sistemas políticos democráticos que históricamente se presentan no son perfectos, son imperfectos. Pero que estos sistemas políticos democráticos tienen una gran ventaja en relación a las dictaduras y a los regímenes autoritarios y es que la democracia y los sistemas democráticos tienen la capacidad de corregir sus errores. Porque en ella, aunque le reconozcamos a estas representaciones históricas sus defectos y limitaciones, existen acotes políticos y sociales que pueden movilizarse y ciudadanos que pueden expresar sus derechos y constituirse en opinión publica para movilizar cambios.

Esta capacidad es siempre positiva, una capacidad de reforma para ser mejores. ¿Y cuándo comienzan a jugar en la democracia estas capacidades de mejora y de reforma en lo positivo? Cuando los ciudadanos piensan que los sistemas democráticos no están cumpliendo con las expectativa que ellos tienen de el, es decir cuando los ciudadanos cuestionan la legitimidad de un sistema que debe representarlos.

Hoy, cuando hablamos de reforma política, concretamente estamos hablando de dos tipos de demandas ciudadanas básicas: hacer la política más transparente y eficaz y mejorar el carácter de la representatividad, es decir, mejorar la relación entre los representantes y los representados.

El concepto de reforma política es un concepto amplio que abre diversos aspectos que hacen a la mejora de la calidad de la democracia. Lo primero que demanda una reforma política, es definir exactamente los objetivos en referencia a los problemas reales que existen y que el sistema político presenta. Y estos problemas reales deben estar vinculados a las demandas que en este momento existen.

Entonces, ¿Cómo pensar una reforma política en éste ámbito? Yo diría que hay que pensarla en forma amplia, no coyuntural. No es un tema de coyuntura: una reforma hay que pensarla en forma de proceso. Desde dos ángulos. Un ángulo que hace a la profundización de la democracia, un sistema político más democrático, esto es a través de repensar las instituciones del Estado y las instituciones políticas, mejorar la capacidad de gestión del Estado, su capacidad de articulación, su rol de mediación entre los diferentes actores que actúan en el Estado y también mejorar su papel activo como promotor para superar situaciones de inequidad entre estos actores. Y además, dentro de las instituciones políticas, lograr un equilibrio sustentable entre ellas.

Un segundo aspecto de esta profundización de la democracia, es el tema de los partidos políticos. Yo considero que la calidad de la democracia está directamente relacionada con un sistema de partido fuerte, que garantice transparencia y representatividad, que son los aspectos de reclamo en este momento. Y ésta transparencia y representatividad tiene que ver con algunos aspectos que quiero señalar. La selección de candidatos, el financiamiento, y la articulación con su base de sustentación.

Es obvio pero no es trivial recordar como surgen los partidos políticos. Los partidos surgen como expresión de diferentes conflictos, antinomias y fraccionamientos que tiene la sociedad. Representando a determinados grupos.

Si los diferentes partidos no logran representar los intereses de los ciudadanos que los sustentan, tampoco van a poder conquistar, enamorar a ciudadanos que no están en la base de sustentación de los partidos. Entonces creo que estamos ante un problema serio, si esto no se logra, si el sistema de partidos no es fuerte y tiene una fuerte base de sustentación en esto. Porque si los ciudadanos no encuentran su representación en los partidos políticos, indefectiblemente van a buscar sus canales de expresión por otro lado.

Como tercer aspecto de la profundización de la democracia, entro en un aspecto específico de la reforma política que es el del sistema electoral.

Creo que el sistema es una herramienta que tiene que ver con los objetivos que se persiguen. Un sistema tiene que tener algunas condiciones básicas y debe garantizarlas. En 1º lugar, garantizar el pluralismo político antes que llegar a fragmentación. Debe garantizar cierta proporcionalidad. Debe garantizar la equidad de género. Y debe ser sencillo, comprensible y esperable para los ciudadanos, debe ser asible para los ciudadanos.

Como segundo enfoque acerca de cómo pensar la reforma, otro aspecto seria hacer la democracia más inclusiva. ¿Cómo se hace esto? A través de procesos que van persiguiendo algunas cosas.

En primer lugar, ampliar la base de la ciudadanía, reconociendo nuevos sujetos ciudadanos, nuevos sujetos de derecho; y al mismo tiempo ampliar el ejercicio efectivo de la ciudadanía, esto quiere decir, superar de alguna manera las situaciones de exclusión que están viviendo nuestras sociedades en el sentido de la rotura de la cohesión del tejido social.

Sin embargo el tema de la participación ciudadana, apunta a encontrar algunos caminos para lograr esto. Y en este sentido quiero decirle que pienso que el papel de los gobiernos locales como primer nivel de articulación ciudadana es clave porque representa una oportunidad importante para la participación en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas.

La descentralización, la participación de los ciudadanos en las decisiones presupuestarias, la participación de los actores sociales organizados en el diseño e implementación de las políticas sociales, de la transversalidad de género en las políticas públicas, son algunos aspectos que consideramos posibles y deseables.

Julián Dominguez

Diputado de la Provincia de Buenos Aires,
"Consideraciones sobre la Reforma Política"
Jornadas de Reforma Política y Participación Ciudadana. La Plata. Provincia de Bs. As

Quiero detenerme en tres conceptos en donde pareciera que la reforma política se constituyera en la principal tensión que tiene la gobernabilidad en la Argentina y en nuestra Provincia, concepto que -debo señalar- no comparto.

Lejos está en mi apreciación encontrar en los resultados de la reforma política la solución a los problemas estructurales que tiene la Argentina y este puede ser un serio riesgo con las conclusiones a las que arribemos, si no logramos resolver problemas.

Lo segundo es mi aspiración a que la reforma política fortalezca las instituciones. Es decir, del debate cotidiano, la pretensión central es que el proceso de reforma política termine fortaleciendo las instituciones.

Lo tercero es que fortalezca y mejore nuestras prácticas políticas. En definitiva, que la política recupere la capacidad de decidir en temas centrales de la Argentina.

Creo que a la reforma política le ha faltado esencialmente la voz de la propia política.

Cuando se plantea el tema de la reforma política, necesariamente tenemos que pensar en la transformación del Estado.

Desde una mirada política, no puede haber reformas de los institutos de la representación política, si no hay una reforma del Estado.

La reforma política debe ser una política de Estado y este es el tema central, lo que creo que es el antecedente de la transformación del Estado. El instrumento y la reforma política deben ser planteadas como políticas de Estado.

Debemos construir, desde las fuerzas con representación parlamentaria, la matriz necesaria para obtener los consensos que nos permitan arribar a los instrumentos más convenientes del Estado que queremos reformar, para la construcción de la ciudadanía que queremos jerarquizar.

Por eso, en este tema, la reforma política debe tener un solo norte: fortalecer las instituciones de la República.

En la Argentina, en nombre de las emergencias cíclicas, permanentes y pendulares, hemos asistido al instituto que brindaron la constitucionalidad de su creación y los poderes delegados, en circunstancias particulares, le han hecho un severo daño a las instituciones de la República.

A este proceso político argentino le faltó la voz de la política. No hemos creado los instrumentos ni las instituciones para que la política fuera el instrumento de decisión colectiva. Es más, hemos visto con vergüenza cómo hombres de la política buscaban calificar la acción política desprestigiando las instituciones de la República y de la política.

Cuando la Argentina vive las crisis que ha vivido y con los antecedentes que tenemos, los únicos pasos de mediación y de resolución de conflictos son las instituciones de la República. Desde esta mirada, quiero compartir una reflexión coti-

diana sobre la reforma política.

Cuando se habla de la adhesión a la reforma política, uno escucha un sinnúmero de diagnósticos y me parece que hay que tener en claro qué hay en esas demandas.

Si uno pudiera desglosar qué quiere decir cada sector, cada periodista, cada ciudadano, cada académico, cada dirigente político, sobre la reforma política, están diciendo diferentes cosas. Por eso celebro la magistral exposición que hizo Storani sobre la reducción del espacio público como la pérdida de la capacidad de decisión por parte del Estado y de los hombres que provenimos de la política.

Creo que es cierto que tenemos al menos algunas consideraciones pertinentes que hacer. La primera, es la académica, la determinación de criterios objetivos que establezcan una nomenclatura para analizar la representación y la sub-representación.

La segunda -que tiene que ser el antecedente de cualquier decisión política, el problema es en qué orden ponemos la decisión de la política-, es que acá se pretende poner en la última jerarquía, la decisión de la política. La verdad es que ya no podemos desertar más la dirigencia política argentina.

Tenemos el país más endeudado de América Latina, los niveles más escandalosos de pobreza y los niveles más vergonzantes de exclusión de nuestra ciudadanía. Entonces, si también vamos a desertar de la responsabilidad de emitir opinión sobre la política, la estamos vaciando de valores, de historia y de compromiso.

Escucho con sensatez, con responsabilidad y con altísimo respeto las ponderaciones de criterios objetivos y de nomenclaturas académicas que nos permiten hacer una proyección, pero también es nuestra responsabilidad que la mirada la pongamos sobre los elementos históricos y aquellos que dieron naturaleza a cada uno de los espacios de decisión política.

Los mecanismos de representación no solamente los podemos analizar -en el caso de nuestra Provincia- con parámetros objetivos, sino que debemos tener en cuenta de qué manera se construye la decisión en nuestra provincia.

También es cierto que el mecanismo de contralor republicano permite que las decisiones encuentren un espacio de construcción, de consenso y de debate, que a la vez, distorsione las hegemonías y se aproxime a la búsqueda del bien común, como un proceso de construcción permanente.

Entiendo que nos toca a los políticos poner los elementos históricos, culturales, económicos y regionales en el debate. Entonces, cuando asisto a esta discusión sobre la reforma política a nivel nacional, advierto que la Argentina perdió los espacios de concertación general.

Por ejemplo, analicemos qué es lo que pasa con la coparticipación federal. Buenos Aires tiene que ver, resignadamente, deteriorarse su capacidad de coparticipar de encuentros nacionales porque no logra que las cámaras de diputados y senadores impulsen los mecanismos que permitan imponer dicha voluntad. Pero nosotros renunciamos al instrumento -previsto por la Constitución de 1860- que

nos otorga el Colegio Electoral como un elemento de concertación que fortalezca los mecanismos de una nación federal.

Yo creo que acercamos progresivamente a una nación cada vez más unitaria en sus decisiones. Nuestra provincia -que es su principal aporte- tiene la menor retribución y por ello tiene la infraestructura y los niveles más escandalosos de asimetría social.

Creo que la reforma política de la provincia de Buenos Aires tiene que tener una mirada sobre cómo compatibilizar el conurbano con el interior y cómo fortalecer las grandes y pequeñas ciudades. Esto lo hace solamente la política; no lo puede hacer sólo una fría ecuación de criterios objetivos sino la síntesis de un proceso histórico y, en mi apreciación, contamos con los institutos históricos adecuados para ello.

Por tanto, al cambiar y seguir los lineamientos de agendas extrañas a nuestros intereses, estamos vaciando los mecanismos mismos de la República. El propósito de la reforma política tiene como objetivo el fortalecer a las instituciones. Si esta República no tiene instituciones fuertes, difícilmente podamos tener la pretensión de construir las decisiones que garanticen el bien común.

La otra mirada de la reforma política bonaerense debe tener en claro la reforma del Estado. Es decir, no podemos divorciar la reforma de los institutos del sistema de representación con la escandalosa situación social que vive nuestra Provincia.

Creo que la agenda política y la agenda de la reforma, deben ser nutridas con otra de concertación política. Por esta razón, este tema debe girar alrededor de una política de Estado. Entonces, tenemos que ponernos de acuerdo las fuerzas con representación parlamentaria y los actores sociales sobre qué provincia queremos y qué objetivos nos planteamos y trazamos.

Si no transitamos por este camino y si algunos pretenden fortalecerse descalificando a las instituciones de la República, esta cuestión no podrá llevarse a cabo. Las fuerzas mayoritarias tradicionales de esta Provincia tienen una cultura política singular, que a la Argentina en las horas más duras le garantizó institucionalidad y, además, una práctica de partidos que otras no tienen.

Creo que la mejor manera de salir de esta encrucijada tiene que ver con una buena relación entre la opinión política y pública, la construcción de opiniones de los dirigentes políticos y con la capacitación de los cuadros. Me parece que esto constituye el alma de las instituciones de la República y que es la principal tarea que tenemos los partidos políticos, en el sentido de fortalecer los mecanismos de representación.

La verdad es que en esta impronta, en esa nueva arquitectura política que pretende la Argentina, como militante no estoy dispuesto a desertar, porque estoy convencido de que nuestra lucha y las instituciones que moldean nuestro pensamiento político, deben garantizar el bien común.

Por lo tanto, si la política tiene que ver esencialmente con la lucha, celebro esta lucha de construcción de pensamientos, porque nos da identidad, nos forta-

lece y también nos otorga licencia para decir lo que pensamos, incluso, contrariando a la opinión pública.

Oscar Blando

Prof. Titular, Derecho Político. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.

"Reforma política, democracia y ciudadanía."

I- El tema asignado es Marco Normativo y Reforma Política. En primer lugar quiero hacer una especie de "impugnación" a este titulo que supone una afirmación y una aclaración a la vez. Porque cuando se aborda el tema de la Reforma Política, se lo suele circunscribir, o se lo pretende circunscribir, a un plano específicamente normativo, al plano de la legislación. Y esto es, como pasa en muchos ámbitos del derecho, una ilusión: ilusión basada en que la ley o la norma jurídica puede mágicamente resolver los problemas.

Pero además significaría confundir dos planos de la democracia, esto es, confundir a la democracia electoral con una democracia de ciudadanía. O dicho de otra manera, pensar en una democracia electoral supone que la misma se agota en los procedimientos y reglas que establece el régimen democrático (el sistema electoral, la forma de nominación de candidaturas, etc.). Lo que quiero afirmar es que si bien estas reglas y procedimientos son sustanciales para la democracia, a la vez, y por lo menos, son insuficientes. Dicho más claramente, y como lo hace el informe del PNUD del 2004[11]: ¿Alcanza con votar periódicamente, con ejercer nuestros derechos políticos democráticos? ¿O es necesario expandir los derechos mas allá del plano electoral? Y paralelamente ¿Qué tan sostenibles son los derechos políticos democráticos si no se da un proceso de expansión de nuestros derechos en los planos civil y social?

Esta afirmación me parece importante en términos de entender que toda reforma política debe indagar sobre cómo se construye la relación entre el espacio de la política y el espacio dedicado al ciudadano. Esto tiene un significado muy importante, y es poner el acento en lo que está en juego. Y lo que está en juego *es la capacidad del ciudadano de participar de forma autónoma en el debate político.* Hacia esto deberían tender las reformas políticas. Ubicar al ciudadano como sujeto de la democracia, y ello supone una ardua y significativa tarea mucho mayor que la de una reforma legislativa o electoral.

Con el concepto de ciudadano como sujeto de la democracia estoy queriendo decir que hay dos dimensiones o planos que me parece que se olvidan. Uno es concebir al ciudadano como sujeto de derechos y otro es ciudadano como sujeto de decisiones. A esto yo resumo la idea

[11] En abril de 2004 fue presentado el Informe titulado "La democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos" que fue realizado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a través del PRODDAL (Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina).

de ciudadano como sujeto de la democracia. Con la concepción del ciudadano como sujeto de derechos estoy haciendo referencia a todo el tema de la ciudadanía y cuando me refiero al ciudadano como sujeto de decisiones me estoy refiriendo al tema de la democracia. Hay una necesaria complementariedad e inescindibilidad entre ciudadanía y democracia.

La pregunta que se formula el mencionado Informe del PNUD es pertinente aquí: ¿Qué le hace falta entonces a la democracia? ¿Electores o ciudadanos?... Esto es lo que define una democracia electoral de una democracia de ciudadanía. Y me parece que esta distinción es sustancial: la visión de la democracia electoral es una visión conservadora, por no decir "liberal" -ya que se puede prestar a equívocos conceptuales-. Pero dicho claramente, la democracia electoral supone una visión restringida y procedimental de la democracia que podría llevarnos a errores y nuevos equívocos, como por ejemplo, aparentar sostener que las democracias latinoamericanas no se diferencian en nada de las democracias desarrolladas del mundo. Y este es un error. Una democracia de ciudadanía vista con ojos latinoamericanos desnuda las carencias, los desafíos, las inestabilidades, las precariedades de nuestra democracia. El informe del PNUD dice contundentemente: Hay un triángulo latinoamericano construido por democracia, pobreza y desigualdad... Y no es que en otras partes del mundo no haya pobreza y desigualdad, pero en los países del tercer mundo nunca ha habido niveles de pobreza y desigualdad simultáneamente tan hondos. Por lo tanto, esto demuestra que el desarrollo de la democracia esta ligado sustancialmente con el nivel de vigencia de los derechos ciudadanos. Esta concepción de la democracia implica una comprensión alternativa de los déficits de la democracia. Sus deficiencias se refieren no solamente a las imperfecciones de los procedimientos electorales, legislativos, sino al grado de desarrollo de ciudadanía. Dice el informe: Para apuntalar los enormes avances que la región ha tenido en las ultimas décadas en materias de elecciones limpias y libres en Latinoamérica, es preciso expandir la democracia a los planos civil y social de la ciudadanía. Es necesario utilizar los derechos políticos como palanca para promover el desarrollo de la ciudadanía integral. Definir cómo llevar a cabo esta tarea atañe a cada país en particular. La expansión de la ciudadanía es un impulso universal de toda democracia. Cómo expandirla, es una cuestión política que corresponde a cada país y a cada sociedad que debe enfrentar y definir.

Decíamos que concebir al ciudadano como sujeto de la democracia era admitir a éste como sujeto de derechos, (a lo que nos hemos referido brevemente recién) y que era hablar de ciudadanía. La idea del ciudadano como sujeto en la toma de decisiones, decíamos, implicaba hablar de la democracia.

La concepción del ciudadano como sujeto de decisiones responde a las clásicas preguntas de la politología, muchas veces respondidas pero me parece que pocas veces satisfechas ¿Quién toma las decisiones? ¿Cómo se toman? ¿Qué deci-

siones se toman? ...

Cuando nos referimos a "Quién toma las decisiones" en democracia, hacemos referencia a la titularidad del poder, al demos: la legitimidad democrática está basada en la soberanía popular libre y periódicamente verificada y, se supone, hoy no puede estar en cuestionamiento. Pero ¿Cómo se toman las decisiones? Es decir, la forma en que se expresan las decisiones del pueblo, es un tema distinto. Es el problema de la representación política y de su crisis. Aquí entra en juego todo el tema instrumental de la reforma política en términos de sistemas electorales, cómo acercar el representante al ciudadano, como achicar la brecha entre política y ciudadanía, etc.

Y el tercer aspecto, crucial a mi juicio, y el menos abordado es, ¿Qué decisiones se toman en democracia? Es decir, la evaluación de las decisiones democráticas. Este es un punto importante porque asocia necesariamente la democracia al estado de derecho. Quiero decir, como lo plantea, Luigi Ferrajoli[12], hay una nueva dimensión de la democracia, en el sentido de que importa el quién y el cómo se toman las decisiones pero también importa el qué, es decir, el significado de las decisiones. El contenido, la sustancia de esas decisiones. Lo que se puede y lo que no se puede decidir en democracia. Lo que es indecidible, aún en la democracia. Prohibiciones y obligaciones en las que no rige el principio de la mayoría: si una ley que afecta derechos y garantías constitucionales, aunque afecte a una sola persona, esa ley por parte de los jueces no debe aplicarse, es inválida, consagrándose así la intangibilidad de los derechos humanos. Con esto quiero decir que en la moderna doctrina de la igualdad, la igualdad en derechos significa por un lado, universalidad, es decir a todos y en la misma medida; lo cual no tiene que ver con los derechos patrimoniales que se tienen o no se pueden tener. Y por otro, significa indisponibilidad, hay derechos que son indisponibles que ninguna mayoría puede violar. Indisponibles por la política e indisponibles por el mercado. Estos son los límites que impone el Estado Democrático y Constitucional de Derecho. Por eso es importante la toma de decisiones, ¿Qué se decide?... Y en definitiva el que se decide refiere al ¿Para quién se decide?

Evaluar qué se decide en democracia tiene que ver con la reforma política. Porque normalmente este tema es poco abordado y confusamente resuelto: las impaciencias y el malestar ciudadano con los representantes, con los partidos y con la política, se pretende solucionar mágicamente con ciertos artilugios normativos que hacen al estricto "marco normativo" de la reforma. Voy a poner un ejemplo. En la agenda política de hoy, especialmente de ciertos comunicadores, el tema central es el de la inseguridad. Ahora pregunto: ¿creemos que vamos a

12 Ferrajoli sostiene esta posición en diversos textos: "Derecho y razón. Teoría del garantismo penal" Ed. Trotta, 3era. ed. 1998; en "Estado de derecho: entre pasado y presente..." en "Cambio de paradigma en la filosofía política", Fundación Juan March y "Derechos y garantías. La ley del más débil", 3era. ed. Ed. Tortta, 2002.

combatir o disminuir la inseguridad ciudadana con una reforma política que elimine las "listas sabana" como sugiere el petitorio Blumberg? ¿Qué importancia tiene, si las políticas de "mano dura" en materia de seguridad que lesionan el estado de derecho y deslegitiman la democracia fueron votadas a través de representantes surgidos de una lista sabana o de una circunscripción uninominal?.... Lo que importa es el "que", el contenido, de las decisiones políticas en materia de seguridad.

II. *Ilusión normativa y marco legal en Santa Fe*. Volviendo al tema de la ilusión de las normas, posición muy propensa en el debate sobre la reforma política y tomo como ejemplo el aporte de María Inés Tula sobre el voto preferencial. Hay algunas investigaciones[13] que sostienen que en la Provincia de Córdoba, en algunas ciudades se adoptó el "voto preferencial"; en la ciudad de Córdoba en 1999, y según el sistema instrumentado para modificar el orden de las listas de candidatos se necesitaba el 3%, de los sufragios válidos emitidos, que significaba alrededor de 20.000 votos. El partido político que más "preferencias" utilizó fue la U.C.R. con 2.512, muy lejos de los 20.000 que se necesitaban. Y en Villa María en setiembre de 2003 el sistema no fue utilizado por ningún elector... Quiero decir, somos propensos a "enamorarnos" de los sistemas, de las propuestas, de ciertos instrumentos que requieren mucha información, deseos de participación y un clima político-cultural adecuado.

En este sentido quiero referirme a lo que ocurre en Santa Fe desde el punto de vista jurídico, normativo y político[14].

Santa Fe tiene un sistema de partidos y de alternancia del poder muy especial. El último gobierno no justicialista y no militar, por supuesto, fue el de 1963/1966 donde triunfó el binomio radical Tesio-Malaponte. Es decir, ésta es la alternancia político-partidaria de Santa Fe... Y no había Ley de Lemas...

La Ley de Lemas a partir de su sanción, noviembre de 1990, supuso corregir el tema tan criticado de las internas partidarias "salvajes", la falta de representatividad de los gobernantes, etc. Sin embargo, lo cierto fue que tan sólo se adoptó este sistema para intentar resolver los problemas partidarios de los dos grandes partidos: el justicialismo y el radicalismo. El primero pretendiendo superar su grave crisis de credibilidad luego de los gobiernos de Vernet y de Reviglio-Vanrell y en el segundo, para evitar la representación de las minorías que expresaba la línea interna de Luis Cáceres, tres legisladores que respondían a Horacio Usandi-

---

13 Novo, Enrique Fernando: "El Voto de Preferencia en la Provincia de Córdoba ¿Una Hipocresía?". Ponencia presentada en 6to. Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político", realizado en Rosario, del 5 al 8 de noviembre del 2003.

14 Para un análisis más profundo de esta temática, puede consultarse nuestro libro "Derecho y Política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe", Ed. Juris, 2002.

zaga, -aún en contra de lo resuelto por la Convención Nacional de la U.C.R. que había definido oponerse a la ley de lemas-, votaron a favor de la misma. También lo hizo algún legislador socialista, que dejo de serlo, expulsado luego de su partido por esa actitud.

A partir de ello, en Santa Fe, de cuatro elecciones en las que rigió la Ley de Lemas, en tres ganó el candidato individualmente menos votado, pese a que la Constitución santafesina dice que el ganador lo será "a simple pluralidad de sufragios".

En Santa Fe en realidad no hay reforma política ni en sentido amplio ni en sentido estricto o normativo. La normativa vigente es la siguiente: La Ley de Lemas desde 1990, la Ley 12070 es una Ley santafesina que habla de las campañas electorales, los requisitos, los gastos de campañas, como deben hacerse las encuestas, etc. En el 2002 se dicta una ley que disminuye el número de concejales de Santa Fe y Rosario, que ahora está impugnada; y que en un encuentro de la Fundación Ebert acá en Rosario, la Vicegobernadora de la Provincia, Arquitecta Bielsa, confirma que pese a la disminución del número de concejales en la ciudad de Rosario, el presupuesto del Concejo no había disminuido. Y luego la Ley 12.079 que es una modificación de la Ley de Lemas que impedía hacer alianzas, concretamente destinada a impedir alianzas de la oposición. Y ahora, todos saben, hay un proyecto del Ejecutivo, votado por unanimidad en Diputados, de internas abiertas y simultaneas obligatorias que el Senado ha modificado y que tiene un final abierto.

Por otro lado, no hay reforma política en Santa Fe si no hay reforma constitucional. Por que a diferencia de lo que ocurre con la Constitución Nacional, en Santa Fe su Constitución tiene fijado el sistema electoral, en sentido estricto: el modo de distribución de cargos o escaños según el resultado electoral. En Diputados un sistema plurinominal con distrito único, con un régimen de mayorías que le permite al que triunfa obtener 28 de los 50 legisladores siendo 22 para todas las minorías, elegidos por el sistema proporcional D´ Hont. En el Senado, distrito uninominal (uno por cada departamento) con sistema de mayorías.

Este esquema de los años 60 que privilegiaba la llamada "gobernabilidad" sacrificando la representatividad y la proporcionalidad hay que modificarlo ¿De que nos sirven internas abiertas, simultáneas y obligatorias si el sistema de proporcionalidad y de pluralismo político no existe? Por otro lado, si queremos discutir seriamente el tema de la unicameralidad, obviamente tenemos que modificar la Constitución y tener presentes estos temas cruciales. Por otra parte, unicameralidad con "mayoría automática" es un sistema más cuestionable que la bicameralidad con representación de minorías.

El sistema electoral que creo no debe estar determinado fijamente en la Constitución, sí debe contener una serie de principios que para mi son básicos:

1) Debe respetarse y asegurarse el pluralismo político (posibilidad de que se permitan una diversidad de expresiones político-partidarias con bajos niveles o

umbrales electorales de exigencia.

2) Debe respetarse y asegurarse un grado de proporcionalidad que refleje las preferencias políticas de la sociedad y que éstas se expresen en la correspondencia entre votos y bancas obtenidas.

3) Además de estos componentes para mí esenciales de un sistema electoral, existen otros que deberán tenerse en cuenta, aunque es bueno tenerlo en cuenta, es imposible compatibilizarlos a todos: simplicidad del sistema, publicidad (grado de conocimiento de los ciudadanos de los candidatos), eficacia, etc.

III.- No hay democracia sin política. Toda reforma política debe estar imprescindiblemente unida a *recuperar el sentido de lo público*, y recuperar el sentido de lo público en un país con experiencias cargadas de autoritarismo, individualismo, fragmentación y anomia, no es poca cosa.

Reformar la política es también intentar revalorizar la política, porque no creemos en la retórica antipolítica que muchas veces impregna el debate de la reforma política. No hay democracia sin política. Afirmar que no hay democracia sin política significa admitir que no hay democracia representativa en el mundo que prescinda de los partidos, de las campañas electorales, del cuarto oscuro, de los parlamentos; lo que sí han hecho en muchas democracias del mundo es sanear democráticamente el sistema: desde purgas judiciales y políticas que significaron caídas de gobiernos en países centrales hasta la modificación del régimen de partidos políticos, pasando por el encarcelamiento de cientos de funcionarios acusados de corrupción. Eso también es reforma política.

De lo que se trata es de mejorar las instituciones representativas, ensanchar espacios democráticos y no suprimirlos, dotarlos de otros contenidos en búsqueda de variadas formas de democracia complementarias, mas directas y horizontales y lograr su eficiencia en términos institucionales. Una legislatura no mide su eficiencia por la cantidad de leyes sancionadas, como se suele simplistamente decir, sino por el contenido y la sustancia de esas leyes. Pero los partidos políticos a quienes defiendo, y reafirmo, son indispensables para el régimen democrático, tantos los partidos tradicionales, los nuevos que vienen con la retórica de la nueva forma de hacer política, y los que se van a crear, deberán alejarse de la tendencia de "actuar de una manera autoreferente", es decir, estar más preocupados por las condiciones de su reproducción que por la creatividad de las relaciones que deben mantener con el resto de la sociedad. De lo que se trata, es de hacerlos más representativos, participativos y transparentes, evitando que sean percibidos en su relación con el poder como un ámbito de transacciones espurias o el refugio para la impunidad. Y saber también que la irrepresentatividad de los gobernantes, de los funcionarios, de los políticos, se mide no solamente en términos políticos; o proponiendo una interpretación cuasi despolitizada del análisis, que pretende señalar a la corrupción como el único problema; es un problema fundamental pero no es el único. La falta de represen-

tatividad también se mide por el grado de respuesta o la falta de respuesta frente a las demandas sociales, frente a la inequidad social y a la pobreza...[15] La subordinación de la política a la economía, durante los últimos años produjo un impacto de impotencia de la política y por lo tanto del Estado. Y la respuesta bajo la consigna "no hay alternativas" se volvió insuficiente, incompleta y subordinada a intereses y factores, alejados del "para quien", es decir, del demos, de los intereses de la mayorías.

Los políticos no son una clase que viene de un planeta distinto al nuestro: son parte de la sociedad, somos parte de la sociedad. Y como tal, debemos hacernos cargo, y la ciudadanía también. No creo que seamos un país de millones de ciudadanos cultos, honestos e inteligentes usurpados por una clase política rapaz y corrupta que, podrá ser todo lo autoconsoladora que se quiera, pero además es falsa y altamente peligrosa[16], y es peligrosa, agrego, porque la desacreditación generalizada de la "clase política", de los partidos y de los órganos deliberativos de la democracia ha tenido en nuestro país una clara orientación autoritaria, predecesora de tentativas conspirativas: desde Leopoldo Lugones en 1.924 pasando por militares que se tiznaron el rostro hasta "liberales" de variada estirpe, en todo los casos, sus prédicas no plantearon mejorar la democracia sino suprimirla o presentarla como inviable[17]. Atilio Borón en un recordado artículo titulado "Disparen sobre los políticos"[18], publicado hace más de una década, afirmaba que nadie podía ignorar las debilidades y falencias de nuestra llamada "clase política", pero se preguntaba "¿hasta qué punto es una excrecencia ajena a la naturaleza sociológica de la Argentina moderna y no es lo que es porque representa muy bien lo que es este país...?" ¿Por qué los políticos deben ser considerados ajenos y no parte de la sociedad? Y, en todo caso, si fuese tan sólo un problema consustancial a la "clase política", por qué no se buscan liderazgos alternativos que no padezcan de aquellos estigmas?. Aquí aparece otra vez la falacia de la ajenidad: los empresarios acusados de ineficientes cuando no de cómplices de la corrupción de funcionarios, son más creíbles que los políticos?; los sindicalistas argentinos muchas veces apartados de sus bases y connivventes cuando no enriquecidos a la sombra del poder de turno, poseen un crédito social superior al que detenta la "clase política"?; los militares, con el pasado desacalificador a cuestas, gozan de mayor prestigio social que las elites civiles?. En fin, creo, decía Borón, hay una "adecuada -

[15] Puede verse: García Delgado, Daniel: "Estado-nación y globalización", Ed. Ariel, 2000, págs. 152 y sgts.

[16] Mocca, Edgardo: "¿Que se vayan todos?", Club de Cultura socialista, 2002. En igual sentido: Cheresky, Isidoro: "La bancarrota", en "La ciudad futura", Nro. 51, 2002.

[17] Puede verse nuestra Introducción al libro "Desafíos del presente. Democracia y globalización en la Argentina", Blando, O. (Comp), Ed. U.N.R., 2001.

[18] El artículo fue publicado en "Página 12" el 19/02/90 y recopilado en el libro "Memorias del capitalismo salvaje. Argentina de Alfonsín a Menem", Ed. Imago Mundi, 1991.

aunque infeliz- correspondencia entre la sociedad y la clase política, más aún, la medianía de la última es el espejo más luminoso que refleja también la infinita mediocridad del capitalismo argentino y de sus clases dominantes".

Pero para entender finalmente los índices o los déficits de nuestra democracia hace falta "poder democrático": esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir y desarrollar la democracia. Las propuestas de acción de los partidos y otros actores de la sociedad tienen en el Estado el principal instrumento para su ejecución. El poder democrático, dice el citado Informe del PNUD, se construye fundamentalmente en la "estatalidad". Y digo esto, porque esto no excluye el desarrollo de las actividades de ONGs, pero es un error alejar del eje del poder democrático, que también y fundamentalmente se ejerce en y desde el Estado. Por eso hay una necesidad después del desguace de los 90s y la subordinación del Estado al mercado de repensar y revalorizar la función del Estado. "Detrás de todo derecho hay un Estado que lo garantiza y detrás de todo derecho trunco hay un Estado que no llega tornarlo efectivo. Esta defección del Estado tiene que ver con la calidad de sus instituciones y con el poder que fluye a través de ellas y la consecuente capacidad o incapacidad del Estado para llevar a cabo sus fines y construir democracia".

Los instrumentos legales, normativos que construyamos y las reformas que propugnemos, deben ir en esta dirección y no en otra.

Marcos Novaro.

FLACSO
"Consideraciones sobre el Sistema
de Partidos Políticos "
Jornadas Regionales NOA sobre Reforma Política
y Participación Ciudadana

Con respecto a la reforma política, hay cosas buenas pero también hay cosas que no son tan buenas, que pueden estar en este paquete que se discute y que en parte esta en movimiento y lo esta ya hace tiempo, porque la cuestión de las reformas institucionales en Argentina viene de largo tiempo atrás y ha acompañado toda la experiencia democrática de estos años y son una de las deudas pendientes.

Cuando hablamos de los partidos políticos o de las instituciones políticas en general lo primero que nos viene a la mente es que hay promesas incumplidas, la democracia no ha dado de si lo que se esperaba de ella en este terreno y entonces hay que analizar por qué esto ha sido así. Este es el primer paso.

Después, cómo hacer para que esta suerte de insatisfacción y de frustración se revierta en cambios que sean para mejor a partir de aprender de la experiencia.

Hay una cantidad de reformas que se han hecho y hay una cantidad de cambios que han ido sucediendo, en los partidos políticos como en otras instituciones, y hay que ver cómo se hace para reorientar esos cambios, para darles mejores resultados.

Todos tenemos la idea de que si los partidos funcionan mejor va a haber un mejor gobierno, entonces la relación entre buenos partidos, buenas institucio-

nes políticas y mejores rendimientos de las instituciones es una relación que en mi opinión está muy instalada; creo que existe un consenso muy amplio, que es bueno que exista. Hace unos años esto no era así. Hace unos años atrás se pensaba que las instituciones no importaban mucho, lo que importaba era que una o dos personas que supieran qué era lo que había que hacer, lo hicieran, pasando un poco por encima de las reglas, de los partidos, los parlamentos, etc. Ahora da la sensación de que el consenso es bastante más institucional, bastante más responsable y eso me parece que es un punto a favor.

Tal vez la contracara de esto es que la expectativa puede ser un poco excesiva, tal vez la expectativa es que si hacemos algunos cambios en los partidos, las cosas van a funcionar mejor en forma automática. Cambiamos la lista sábana y entonces hay más empleo o más seguridad.

Obviamente, hay mucha gente que esta encaramada en este tipo de cosas porque ellos se representan más honestos y más capaces y quieren hacer a un lado a los otros y dicen que ese tipo de cambios van a producir resultados maravillosos para todo el mundo, sin costos, sin grandes dificultades; "porque el problema de la reforma es simplemente que nadie se atreve a hacerla, hay que hacer a un lado a los conservadores y todo se va a resolver".

Las cosas son un poco más complicadas. El problema básico de los partidos es cómo hacer para que los actores que por naturaleza son los que producen los cambios políticos, se autorreformen. Hay muchas cosas que pueden hacer los partidos, pero una de las cosas que se les pide es que se conviertan en pacientes de su propia acción transformadora. O sea que se auto operen, como si fueran médicos que se sacan órganos enfermos y los reemplazan por otros sanos y hagan cosas de este tipo. Y eso es pedirle bastante a los partidos. Es pedir que actúen de un modo muy altruista, que corran riesgos, que absorban costos de transformación, todo esto porque se supone que después ellos van a ser beneficiarios también.

Pero hay partidos y muchos políticos en los partidos que creen que a ellos puede tocarles ser los órganos a ser descartados en el proceso, y entonces no están muy entusiastas con esta idea y también hay muchos que creen que pueden fallecer en la operación. Es natural que los partidos tengan cierta resistencia a esto de auto transformarse.

A raíz de esto se hace fuerte la idea de que los partidos no pueden hacerlo, y alguien tiene que hacerlo desde fuera de ellos. Entonces la sociedad, y quienes hablan en nombre de ella, incontaminados y clarividentes, se proponen como agentes de estas transformaciones. Mucha de la gente que piensa así, desde esta perspectiva se llevó de alguna manera cierta desilusión con la crisis del 2001, porque ese fue el momento en el cual parecían estar dadas las condiciones para que se produjera un cambio de los partidos desde fuera de ellos. Una transformación que estaba impulsada por un estado de opinión alzada en rebelión desde la sociedad para transformar los partidos. Muchos opinan que entonces se perdió una gran oportunidad para que eso suceda.

Creo que una de las primeras cosas que hay que discutir es esto. Es discutible que haya habido una gran oportunidad para la transformación institucional a fines de 2001, a lo largo de 2002 o a principios de 2003. Creo que ese fue el momento en el cual el país estuvo mas cerca de un desastre de proporciones, mucho mas grave que el que efectivamente se produjo, y que si se hubiera seguido el camino de una transformación institucional como la que sugerían muchos actores de la sociedad y algunos actores políticos e intelectuales que hablaban en nombre de la opinión pública en ese momento, las cosas hubieran sido mucho peores.

El consenso social en torno a "que se vayan todos", "reforma de la Constitución ya", "transformación y recambio de las estructuras partidarias", etc., que entendía que los partidos viejos tenían que desaparecer para que surgiera una nueva República; ese consenso que implicaba no solamente hacer elecciones de todos los cargos sino también una Convención Constituyente, de haberse llevado a la práctica seguramente hubiera significado un desbarajuste económico incontrolable. En medio de esa hipotética Asamblea Constituyente seguramente el dólar hubiera llegado a $10 rápidamente y los niveles de pobreza hubieran superado los que se vivieron y se siguen viviendo. Y entonces lo que hubiéramos gestado habría sido una situación en la que, persiguiendo una reforma política muy profunda, se conformaba un cuadro de desarme de las estructuras preexistentes que solo podía ser reemplazado por alguna forma de liderazgo muy concentrado y un desequilibrio en la división de poderes de largo plazo.

Creo que hay que celebrar que eso no sucedió. Es muy difícil hacer historia contra-fáctica, es decir, afirmar qué hubiera pasado de haberse dado otra combinación de factores. Pero creo que esta es una de las cosas que hay que empezar a discutir cuando se habla de la reforma de partidos. Y es que, en esa situación, los partidos cumplieron una función de contención de la opinión pública, de freno a un curso que hubiera significado un enorme daño para la sociedad, que de alguna manera la sociedad se hubiera hecho a sí misma.

En tales situaciones, la opinión pública sigue "desbocada" por un camino y si no encuentra contenciones institucionales, ese camino la lleva a mayores perjuicios que los que la situación ya existente impone, y tratando de escapar de esos perjuicios se ingresa inevitablemente en una situación mucho más dramática a la que se pretende corregir.

Evitar esto fue una tarea muy positiva que han cumplido los partidos en Argentina. No es la única vez que sucede esto aquí, pero me parece que esta es la más reciente y evidente, y es algo a destacar, algo que creo que vale la pena señalar.

De todos modos, en esa solución que finalmente los partidos existentes lograron encontrarle a una situación tan dramática como la del 2001, hay que destacar que también se produjeron cambios, reacomodamientos, algunos de ellos transitorios, otros de más largo plazo, y es en este contexto que incluye noveda-

des y discontinuidades que hoy se discute la crisis de los partidos. Porque lo peor de la crisis ha pasado, pero la situación sigue siendo extremadamente precaria, en algunos aspectos sigue siendo muy urgente introducir modificaciones y hay algunas tendencias previas que se han ido agudizando que no son precisamente para festejar.

Son, por un lado, el desequilibrio entre los recursos del poder de los distintos actores partidarios y, por otro lado, el problema de la fragmentación.

Cuando se habla de crisis de los partidos, en verdad hay que contextualizar el caso argentino, porque es muy difícil encontrar un momento en el que no haya habido crisis de los partidos. Si uno piensa hacia atrás, durante ciertos períodos hubo fuertes movimientos políticos, pero las estructuras partidarias siempre fueron muy débiles, y desde el `83 en adelante hubo etapas en que los partidos precariamente se organizaron, tendieron a fortalecerse, pero esos períodos fueron interrumpidos por crisis de gobiernos, por crisis económicas, y dieron lugar al agravamiento de estas tendencias desinstitucionalizadoras que han afectado desde siempre a los partidos políticos argentinos. Con la diferencia hoy, y desde el 83, respecto del pasado, de que ellos siguen siendo los únicos actores que son capaces de acceder al poder del Estado. Previamente, esas crisis existían pero encontraban el recambio militar o la presencia de otras corporaciones, básicamente las sindicales, que de alguna manera estructuraban el proceso político en reemplazo de los partidos. Esas cosas hoy no suceden y por lo tanto los partidos pueden deteriorarse y simplemente no encuentran recambio más que en sí mismos. Entonces el problema que tenemos hoy es que estas tendencias a la desinstitucionalización del sistema de partidos no han podido ser revertidas por 20 años de democracia, y esas etapas de relativo fortalecimiento institucional son seguidas por nuevas crisis que pueden no encontrar freno.

Después del 83 tuvimos la crisis del 89, después de los `90 nuevamente la crisis aguda del 2001. Si pensamos en términos de ciclos de fortalecimiento, tal vez esta última crisis no es tan nueva como parece. Por lo tanto, hay que pensarla un poco mas en la historia, no tratar de inventar la rueda como si estuviéramos en el vórtice de un proceso inédito de significación histórica absolutamente única, sino tratar de encontrarle la vuelta a la interpretación del presente a partir de las experiencias que están en nuestro pasado. El primer problema que salta a la luz como un problema histórico y a la vez absolutamente presente, agravado por el 2001, es el del predominio del partido justicialista. Este problema es sin duda de larga data.

La situación actual es en parte resultado de que el justicialismo fue el único actor capaz de tomar la posta de una crisis institucional muy profunda que el mismo justicialismo había ayudado a gestar. El problema con el peronismo es entonces un problema que tiene que ver con su tendencia a transformarse en un actor que cumple los diversos roles que en un sistema más institucionalizado

están distribuidos entre distintas fuerzas, actúa tanto hacia la derecha como hacia la izquierda, tanto en el gobierno como en la oposición, en la expresión de intereses muy diversos, tiene esa enorme plasticidad que le permite gestar una crisis y al mismo tiempo ser la única oferta para contenerla, para resolverla.

Entonces, el problema del PJ es en última instancia de competencia política. En la medida en que ese problema no se resuelva, es muy difícil estructurar un sistema de partidos. No importa discutir aquí qué vino primero si el huevo o la gallina, no es un problema de responsabilidades o de culpas históricas sino de que esto funciona efectivamente así y es muy difícil interrumpir este circuito que se realimenta y que hoy por hoy ha llegado a un nivel en el cual es muy difícil imaginar que una fuerza no peronista dispute el poder a nivel nacional.

Tenemos entonces un fenómeno de fortalecimiento de una tendencia de larga duración que obedece en gran medida al fracaso de los intentos de conformar coaliciones o fuerzas políticas alternativas al peronismo. Junto con esta tendencia hay otro fenómeno que también es de larga data, que por lo menos se puede rastrear desde mediados de 1970, la paulatina "desperonización" de la sociedad.

Hoy por hoy, es efectivamente indiscutible que sólo el peronismo puede formar una mayoría a nivel nacional y lo mismo se puede decir en muchas provincias. Sin embargo, si uno analiza lo que sucede en la sociedad, lo que se va a encontrar es que más y más actores sociales se han ido alejando de la pertenencia a la identidad peronista. Entonces tenemos una sociedad que ha evolucionado hacia formas de pluralismo, formas de movilidad electoral y de movilidad de identidades políticas, pero con un sistema de representación que no la ha acompañado.

Lo que sucede entonces es que el peronismo sigue formando mayorías, pero para hacerlo tiene que ir a la búsqueda de apoyos sociales que no son internos al "movimiento", y por tanto, no tiene a priori garantizados. El problema es que esos apoyos sociales de todos modos no tienen demasiadas opciones, si quieren pesar en el juego político tienen que actuar a través de alguna de las ofertas que ofrece la estructura mayoritaria del peronismo. La combinación de estos dos fenómenos, que en cierto sentido son contradictorios, dan lugar a una situación que también es contradictoria que es que en la sociedad existe la demanda de otras representaciones, pero por sí misma no es capaz de organizarlas, y el problema es que tal vez el único actor que tiene la llave para resolver esto, es el peronismo. Uno podría hacer en alguna forma la comparación con la historia reciente de México. En México, durante muchos años gobernó el PRI, y en algún momento, por distintos factores, impulsó una reforma política que suponía la posibilidad de una competencia cada vez más abierta ¿por qué lo hizo? En parte lo hizo porque la dirigencia del PRI tenía una visión a largo plazo acerca de las dificultades que suponía seguir gobernando eternamente.

Entonces ¿hay que esperar que la diri-

gencia peronista se canse de gobernar? No se si es exactamente lo más recomendable, pero es una alternativa. Lo interesante sería que aprenda de esa experiencia y aprenda también de las dificultades que tiene una fuerza política que va por todo y que efectivamente puede ir por todo.

El otro problema que encontramos junto con el predominio del peronismo, es el de la fragmentación. La fragmentación, afecta de forma muy diferente a los distintos actores. Al peronismo el juego de la fragmentación le ha servido para mantenerse unido y en algunos casos para refortalecerse en provincias donde encontraba dificultades.

El problema de la fragmentación para el resto de las fuerzas políticas ha sido en cambio muy perjudicial, dramático. Ha provocado una creciente dispersión del voto no peronista. Ha generado una situación de desajuste y escasa capacidad de capitalización entre las tendencias cambiantes de la opinión pública y la posibilidad de transformarlas en votos y recursos institucionales de oposición.

El problema de la fragmentación afecta entonces la competencia en el sistema de partidos y es un problema que es imprescindible resolver. Da toda la sensación de que el juego de la fragmentación al peronismo le ha permitido desarrollar formas de gobierno que son de muy baja calidad, pero estables. Es la experiencia de los años `90, un gobierno que construye una coalición sobre la base de distribuir recursos y oportunidades a actores muy diferentes y contrapuestos entre si, que por lo tanto da lugar a políticas públicas que son bastante inconsistentes y en el largo plazo, insostenibles.

Y eso tarde o temprano estalla. El problema es si el peronismo puede encontrar otra forma de gobernabilidad que no sea ésta, si puede favorecer reformas orientadas a combatir esa lógica de fragmentación.

Aquí creo que hay que pensar distintos escenarios. Hay uno que es el que inicialmente parecía el que tendía a buscar el gobierno nacional, que era el de una confrontación reformista unificadora: crear un movimiento de opinión y recursos políticos para combatir la fragmentación a través de reformas institucionales que supondrían una amplia cooptación de apoyos diversos y un disciplinamiento de las fuerzas políticas y en primer lugar del peronismo, pero sin reconocer el lugar de las partes. Creo que eso duro muy poco porque era difícil que funcionara.

El segundo escenario es el de un consensualismo conservador, que supone evitar el conflicto y renunciar a ciertas reformas para crear una coalición que en última instancia no es muy diferente de la coalición de Menem de principios de los `90. Formada por sindicalistas, empresarios, gobernadores, que se repartieron las oportunidades para vivir alegremente o al menos sobrevivir.

Ninguno de esos dos escenarios es demasiado alentador, sobretodo para aquellos que no vamos a participar de esa distribución, y por lo tanto lo que tal vez hay que pensar es si es posible un escenario de reformismo consensuado que apunte a resolver este problema de la baja calidad de la formula de gobierno existente hasta hoy. Para imaginar un

escenario de este tipo hay que ver si los partidos son capaces de acordar un plan de reformas que los tenga como principal objeto o al menos como uno de los principales. Y lo cierto es que hay muchos motivos para pensar que no están muy inclinados a esto, en parte porque el acuerdo entre partidos, en la lógica del sentido común es lo contrario a la reforma. "Si los partidos acuerdan es para quedarse con lo que tienen, no para cambiar" supone buena parte de la gente. Los acuerdos están muy mal vistos, sobre todo por este motivo. Ejemplo de esto es el "pacto de Olivos II", que es el sambenito que se cuelga a cualquier intento de cooperación entre partidos. Hay que luchar contra esa idea de que una reforma consensuada es en realidad una reforma donde no se reforma nada.

Hay experiencias, para colmo, que refuerzan esta idea. Después de la Alianza cualquier acuerdo entre partidos suena horrible. Entonces la tendencia de las fuerzas políticas es mas bien la de "yo voy a cuidar mi terreno, voy a esperar a que a los otros les vaya mal para crecer con lo que yo tengo, con mis diferencias". Eso me parece que a largo lazo podría dar lugar a una reaparición de fuerzas políticas capaces de competir con el peronismo. Pero a largo plazo estamos todos muertos, con lo cual yo creo que habría que pensar en formulas intermedias. Y esas formulas intermedias tienen que ver con llegar a acuerdos puntuales entre las fuerzas políticas y que tengan la garantía de producir un cambio positivo, que apunten a crear otra cultura política y otra relación con los partidos en donde ellos pueden ser socios sin ser tenidos por parte de una mafia. Para que eso funcione tiene que estar pensado en las antípodas de un gran acuerdo o proyecto nacional. Porque no va a pasar y lo más probable es que persiguiendo esa ilusión perdamos la oportunidad de hacer acuerdos mucho más acotados pero viables.

Sobre los puntos que podrían figurar en esos acuerdos creo que hay que distinguir en la agenda de reformas, que es muy amplia, muy maximalista, cuáles son aquellas reformas sobre las cuales se pueden formar consensos puntuales, y descartar las que generarían fuertes conflictos, tratar con mucho cuidado algunas otras que pueden ser costosas, y tal vez privilegiar unas pocas que garanticen buenos resultados.

Entre las que hay que descartar hay que empezar con aquellas que suponen un fuerte conflicto de intereses entre aquellos actores que tienen poder de veto. Sería muy interesante cambiar la proporcionalidad de representación entre las provincias pero es obvio que hay una cantidad de actores que son directamente afectados por esos cambios, las provincias pequeñas que están sobre-representadas se van a oponer y por lo tanto es imposible llegar a una mayoría institucional que impulse esos cambios.

Después hay otro tipo de reformas que tienen que ver con acuerdos que son tal vez un poco superficiales y que dan lugar a ideas muy genéricas que es bastante complicado transformar en cosas prácticas.

Una es las listas electorales, la idea compartida es que algo está mal con

ellas, pero cuando tratamos de ponernos de acuerdo sobre qué sería lo mejor, es muy claro que los intereses son muy diferentes. En la agenda ocupa un lugar central el tema de la transparencia. Sin duda que se pueden hacer reformas orientadas a una mayor transparencia, pero habría que ver qué quiere decir una mayor transparencia. Para La Nación, la transparencia es lograr el gobierno mínimo, uno en el que no hay mediaciones institucionales, porque economiza recursos, hasta tal punto que elimina las mediaciones partidarias, institucionales, etc. Eso esa muy de acuerdo con un diagnóstico sobre porque funcionaron mal las reformas de los `90: según La Nación, funcionaron mal porque hubo demasiada política partidaria. Si vamos en cambio a escuchar a quienes proponen la transparencia desde el progresismo de izquierda, vamos a encontrar la idea opuesta: quieren formar un gobierno de la opinión pública, que se supone también es progresista y con ese gobierno combatir los intereses creados que están encapsulados en las instituciones y crean opacidad. Esta también, en sentido inverso a la anterior, pero llamativamente coincidente, es una idea muy simplista de las cosas.

Entonces, si es muy difícil avanzar en estos terrenos, tal vez las reformas que sería más interesante encarar son las que tienen que ver con mejorar los mecanismos de acceso a la toma de decisiones políticas y de control de los gobernantes. Y esas reformas en parte pueden hacerse a través de los sistemas electorales y los sistemas de partidos, pero son sobre todo reformas que afectan al Estado. El problema que hay con esas reformas es que en algunos casos son muy caras. Las demandas de la sociedad apuntan a que haya un Estado que sea más transparente, más eficaz, mejor controlado y además más barato. Todo eso es incompatible. Tener un mejor Estado es caro, y lo primero que hay que ver es si la sociedad está dispuesta a financiar eso y de donde van a salir los recursos.

En general se simplifica todo esto a través de la corrupción. "Combatiendo la corrupción tengo más dinero para hacer políticas publicas". Ese es un aspecto bastante menor del problema, no porque la corrupción no sea un problema importante, pero lo que se puede ahorrar en términos de recursos públicos no va a cambiar dramáticamente las cosas, como sí se lo haría cambiar la estructura del Estado. Para eso hay que invertir recursos. Lo más interesante sería tratar de convencer a la sociedad de que todos estos problemas son mucho más complejos de lo que a veces se piensa y resolverlos insume mucho esfuerzo. Y al mismo tiempo reforzar la idea, no debilitarla, de que realmente vale la pena hacerlo.

Marcelo Elías

Diputado de la Provincia de Buenos Aires,
"Internas Abiertas"
Jornadas Provinciales sobre Reforma Política
y Participación Ciudadana. La Plata

El Diputado Elías se refirió específicamente a las elecciones internas abiertas -de cuya ley es uno de los autores- y también acerca de la necesidad de integrar

plenamente a los ciudadanos para que participen activamente en las definiciones de los destinos del país.

"Es necesario comprender que el ciudadano no sólo necesita obtener sus derechos políticos, sino que debe obtener las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía" dijo Elías y agregó que "esas condiciones son las únicas que pueden garantizar la sustentabilidad de nuestras instituciones y de nuestra democracia".

El titular del bloque radical consideró que "éste es un debate demorado que desde 1990 se viene planteando la necesidad de producir reformas que consoliden la democracia a través de la participación ciudadana".

Con respecto al proceso de Internas Abiertas aprobado el año pasado en la Legislatura provincial entendió que "se puede transformar en un punto de partida, ya que fijó pautas homogéneas de funcionamiento para los partidos con el objetivo de transparentar y democratizar los procesos internos de selección de candidatos".En este sentido, Elías destacó que la aplicación de la ley no tuvo su mejor escenario por la crisis política del 2001, por la errónea convocatoria anticipada del gobernador Solá y por las diversas dificultades que presentó esa realidad.

"Sólo nuestro partido llevó adelante un proceso de internas provinciales en la cual sufragó un poco menos de su piso histórico de los últimos procesos internos".

El jefe del bloque de diputados radicales planteó el avance de la descentralización, la participación ciudadana y la recuperación de la confianza en la calidad institucional. "El ciudadano comienza a adquirir un rol protagónico que exige un cambio político que nos permita avanzar con credibilidad en cuestiones trascendentes como la descentralización y una nueva regionalización de la Provincia" expresó Elías.

"Estoy de acuerdo en la reducción del costo de la política, pero el problema del costo económico no puede ser el único eje donde producir modificaciones. Debemos avanzar en un diseño que nos brinde mejores instituciones, que pueda regenerar la confianza ciudadana desde la calidad institucional. Los procesos de participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia semi-directa plebiscitarios deben transformarse en una herramienta relativamente usual para la resolución de temas centrales de la provincia y sus distintas regiones".

María Inés Tula*
Miguel De Luca**

* Politóloga (UBA). Profesora Adjunta en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) e investigadora del CONICET.
** Politólogo (UBA). Profesor Adjunto en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y director del proyecto UBACyT S045 "Instituciones de gobierno, partidos políticos y representación electoral en la Ciudad de Buenos Aires (1983-2003)".

Reformando la política

Presentando la cuestión

Desde su misma reinstauración a principios de los años ochenta, pero especial-

mente desde fines de los noventa, uno de los cuestionamientos más serios hacia el desempeño del régimen democrático en nuestro país se ha concentrado en las instituciones y los procesos electorales vigentes. Esta impugnación proveniente de cada vez más amplios sectores de la ciudadanía y aun de parte de las mismas dirigencias partidarias, simplificada y multiplicada a su turno por los medios masivos de comunicación, se ha manifestado a través de la exigencia de cambios en las normas que regulan la competencia política y la distribución del poder, de manera de garantizar una mayor responsabilidad de los elegidos frente a sus electores, una vigencia efectiva de mecanismos de control de los gobernantes por los votantes, y una auténtica participación popular en la designación de los aspirantes a los cargos públicos.

Depositario de una heterogénea gama de expectativas y conveniencias, por comodidad, desconocimiento o interés, el ímpetu reformista ha identificado como causa cuasi-exclusiva del malestar cívico a sólo una de las particularidades propias de nuestro sistema electoral, la comúnmente denominada "lista sábana" y, por lo tanto, ha circunscripto el debate y el impulso por cambiar los modos y las formas de la política vernácula a esta única cuestión.

Frente a este panorama, y visto que en los últimos años la "reforma política" se ha transformado en un asunto prioritario en la agenda pública, este artículo tiene dos objetivos. El primero es revisar algunos de los principales argumentos esgrimidos en esta discusión, aportando cierta precisión a la idea de "lista sábana", a los efectos político-partidarios que se le adjudican y a las consecuencias de las posibles iniciativas para su reemplazo. El segundo es reorientar la controversia planteada, brindando una modesta lista de cuestiones problemáticas sobre la que debieran abocarse los actores genuinamente inquietos por los vacíos y los vicios corrientes en las reglas y las prácticas de la política argentina.

Aclarando los términos del debate (y explicando los efectos de las posibles reformas)

En la democracia de nuestros días, el pueblo gobierna a través de sus representantes designados mediante una elección, en la que los votos individuales emitidos por cada ciudadano son traducidos, para la adjudicación de bancas legislativas o de puestos ejecutivos, mediante un conjunto de reglas y de procedimientos denominado sistema electoral.

Los sistemas electorales se diferencian, ante todo, por el principio que los orienta: mayoritario o proporcional. Estos dos principios aspiran a objetivos políticos diametralmente opuestos: el mayoritario busca alcanzar la formación y el funcionamiento eficaz de un gobierno, privilegiando entonces la gobernabilidad; mientras que el principio proporcional pretende reflejar de modo fiel la más amplia cantidad de expresiones políticas presentes en el electorado, promoviendo en consecuencia una representación política más equitativa.

Los sistemas electorales -como amalgama de reglas y de procedimientos- pueden diferenciarse a su vez por las características que asume cada una de esas normas y formalidades que los componen y, también, por las disímiles maneras en que éstas se combinan.

En efecto, en todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos, el distrito o la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la estructura de la boleta de votación y la barrera electoral, y cada uno de ellos puede adquirir diversas particularidades. Los distritos electorales se distinguen por su magnitud o tamaño en "pequeños", "medianos" y "grandes" según la cantidad de cargos que eligen. La fórmula electoral, es decir el procedimiento de cálculo que convierte los votos en una determinada distribución de las bancas en disputa, puede ser mayoritaria (y, a su vez, de mayoría relativa o de mayoría absoluta) o proporcional (y, entre éstas, del divisor o del cociente). La estructura de la boleta de votación hace referencia a la existencia o no de diferentes posibilidades en manos del elector de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes, determinando, por tanto, la presencia de listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas, o listas abiertas. Por último, la barrera electoral es un cantidad mínima de votos establecida para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos, y generalmente los especialistas distinguen entre barreras "bajas" y "altas" según el nivel de dificultad que opongan para su superación.

De este modo, por ejemplo, en la Argentina la elección de diputados nacionales se lleva a cabo en distritos electorales de magnitud variable (desde circunscripciones "grandes" con treinta y cinco diputados en juego -como la provincia de Buenos Aires-, hasta "pequeñas", como todas las provincias patagónicas que eligen tres o dos diputados), los votos emitidos en boletas partidarias cerradas y bloqueadas se distribuyen para la asignación de bancas mediante una fórmula proporcional del divisor (la D' Hont), y el umbral electoral es relativamente bajo (tres por ciento de los votos sobre el padrón de electores).

En su acepción más generalizada en la Argentina reciente, el término "lista sábana" se utiliza para designar a la boleta partidaria cerrada y bloqueada que se presenta en distritos electorales de tamaño grande. Al combinar ciertas variaciones posibles asumidas por dos elementos constitutivos de todo sistema electoral, esta noción de "lista sábana" se construye sobre la crítica que generalmente reciben cada una de ellas por separado. De esta forma, los argumentos contrarios a la "lista sábana" pueden reunirse alrededor de una amplia y esquemática serie de presupuestos que abarca aspectos tales como las expectativas y la conducta del votante, el comportamiento de los partidos políticos y de los legisladores considerados individual y colectivamente y, en términos generales, la relación representante-representado.

Sintéticamente, estos razonamientos sostienen que la "lista sábana" obliga a un voto "por partido" sin posibilidad de

"premiar" o "castigar" a determinados postulantes de éste mediante el aumento o la disminución de sus posibilidades de ser (re)electo, dado que el votante se enfrenta a opciones limitadas por las decisiones partidarias previas -sea de la dirigencia o de los afiliados- que determinaron un inalterable orden de candidatos. A su vez, la centralidad que asumen los partidos en el proceso de nominación de los postulantes a cargos públicos incide notoriamente sobre la conducta de los legisladores, puesto que, para obtener su reelección, éstos dependen más de sus organizaciones políticas que del electorado. De esta manera, el principal -y frecuentemente exclusivo- criterio orientador de la conducta de los representantes es la directiva de la cúpula o el líder partidario. Los efectos del cuadro descrito se potencian a medida que aumenta el número de representantes en liza en el distrito, ya que decrecen las posibilidades de identificación individual del postulante y aumenta, en cambio, la influencia del voto por partido; en otras palabras, el candidato posee en estos casos una insignificante capacidad de reclamar (o exhibir) un apoyo a su persona y esa carencia limita su autonomía respecto de otros actores como el partido político por el cual se presentan para competir. Desde el punto de vista del elector, crece el grado de desconocimiento de los representantes (tal vez con la única excepción del/de los primero/s de la lista) y disminuye, en consecuencia, la posibilidad de control sobre los mismos.

Tales argumentaciones merecen tres comentarios, uno amplio que apunta a los supuestos generales sobre los que estas afirmaciones se construyen (en especial en sus versiones más extremas) y otros dos más puntuales que reclaman mayor rigurosidad en la estimación del fenómeno "lista sábana" y en la consideración de los factores presentes en esta discusión.

En las democracias de masas contemporáneas se verifica que: 1) más allá del sistema electoral que se emplee, la competencia electoral tiene lugar entre organizaciones partidarias y no entre personas (salvo, en parte, el excepcional caso estadounidense), 2) el electorado no consiste en un conjunto de individuos activos, racionales, capaces de comparar objetivamente propuestas electorales diversas y de seguirlas una vez que son puestas en práctica, para así establecer cuándo los representantes electos toman decisiones según lo que prometieron en la campaña proselitista y cuándo faltan a su palabra. En breve, los regímenes abiertos y plurales de hoy pueden ser definidos como "democracias de competencia entre partidos" y la abrumadora mayoría de quienes votan lo hacen sobre la base de escasos niveles de información política. Por tanto, las críticas o las iniciativas de reforma fundadas en el desconocimiento de esta descripción presentan -en más o en menos- una inconsistencia insalvable.

En segundo término, debe indicarse que, en sentido estricto, sólo usan "listas sábana" para elegir diputados nacionales los porteños y los bonaerenses. Aunque se trata de una porción considerable de la ciudadanía argentina, es claro que el fenómeno no abarca a todo el país.

En tercer lugar, corresponde señalar que dos de los factores más importantes que determinan la dependencia de los representantes electos respecto de los partidos políticos por los que han sido postulados, el proceso de designación de los candidatos a cargos públicos (por ejemplo, por acuerdos de cúpula o por "internas") y el modelo de financiamiento de los partidos y candidatos (por caso, centralizado o descentralizado), no tienen vinculación directa con el sistema electoral ni, por lo tanto, con la existencia o no de las "listas sábana".

Por otra parte, la oposición a las "listas sábana" se limita, por lo común, a marcar sus supuestos efectos nocivos sobre el funcionamiento de las instituciones representativas vernáculas, sin profundizar demasiado en las propuestas promovidas para su reemplazo ni, mucho menos, en describir y explicar en forma comparada cómo éstas contribuirían a remover las presuntas consecuencias indeseables generadas por las "listas sábana" y, por ende, a mejorar el desempeño de la democracia en nuestro país.

Al respecto, cabe mencionar que la modificación de la "lista sábana" sólo puede practicarse por medio de dos estrategias (que pueden encararse en forma aislada o combinada): 1) reducir la magnitud de los distritos electorales, mediante, por ejemplo, la división de los más grandes en varias circunscripciones internas de tres, dos o una banca en liza, o 2) adoptar listas desbloqueadas o abiertas (a través de algún tipo de voto preferencial intrapartidario -como las preferencias, tachas o sustituciones- o del panachage).

Frente a estos arreglos, la "lista sábana" es superior en tanto -a diferencia de los mencionados- asegura el cumplimiento efectivo de la denominada "ley de cupos" y, por tanto, una mejor representación por género en los órganos legislativos.

Por su lado, si se adoptase un sistema electoral con circunscripciones electorales de menor tamaño, éste: a) resultaría ser menos equitativo en la distribución de las bancas según los votos obtenidos por cada partido, fabricando -en una versión extrema- mayorías artificiales (como ocurre, por lo común, en el caso inglés), b) ofrecería menos posibilidades a las organizaciones políticas más pequeñas y, por tanto, brindaría mejores oportunidades para el encumbramiento de partidos con pretensiones hegemónicas, c) desalentaría la participación de los votantes, a consecuencia del llamado "efecto del voto perdido" y, d) podría abrirse la puerta para la manipulación en el trazado de los distritos electorales, práctica comúnmente conocida como gerrymandering (sobre la cual la experiencia estadounidense ofrece unos cuantos casos).

Por último, la aprobación de algún tipo de voto preferencial intrapartidario o del panachage: a) haría mucho más tortuoso y prolongado el recuento de votos, amenazando la transparencia del comicio y, en términos generales, la misma legitimidad de la elección, y b) exaltaría -todavía más- la competencia intrapartidaria, lo cual podría llevar, a su

vez -y como bien lo ilustran los casos del Brasil actual y de la Italia pre-Mani pulite, a niveles aún más altos de faccionalismo, clientelismo y corrupción política.

Ampliando la agenda de la reforma

Si, como se concluye de lo expuesto, el reemplazo de las "listas sábanas" podría conducir a una situación bastante más indeseable que la actual y, por lo tanto, no resulta conveniente encarar cambios en esta dirección, ¿hay algo que puede hacerse? Sí, mucho, y de modo consistente. La política argentina presenta distorsiones en unos cuantos aspectos y éstas pueden corregirse -a veces en todo, otras en parte- si se amplía la agenda reformista y se encaran medidas como las siguientes:

a) sanción de una legislación en materia de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, de carácter estricto y con sentido realista, que apunte a reducir los llamados "costos de la política" y, por ende, a atacar los focos de corrupción.
b) adopción de una normativa actualizada que establezca límites precisos a la influencia de los medios masivos de comunicación sobre la política y dificulte la conformación de los denominados "grupos multimedia".
c) creación de juzgados electorales independientes a cargo de jueces especializados.
d) actualización informática e instauración de mayores controles en los procedimientos para la confección de los padrones electorales y para la elaboración y provisión de los documentos de identidad, con el objetivo de evitar, entre otras anomalías, los "padrones inflados" y los "DNI mellizos" o "trillizos".
e) institución de un calendario electoral congruente, para reducir los costos de organización de los comicios, disminuir los gastos en actividades proselitistas, limitar la manipulación de los oficialismos provinciales y evitar la denominada "fatiga cívica".
f) promoción, en el ámbito provincial, de campañas pro-derogación de la "ley de lemas".
g) invitación a los medios masivos de comunicación a establecer umbrales mínimos de calidad para la difusión de sondeos de opinión pública (por ejemplo, mención de la fuente, el universo, el tipo de diseño muestral, el tamaño de la muestra y la modalidad de recolección de datos, entre otros aspectos).
h) unificación del padrón de los beneficiarios de planes sociales.

La aprobación y/o el fomento de iniciativas como éstas mejoraría notoriamente la calidad de la competencia de nuestros partidos políticos, como así también las condiciones bajo las cuales los argentinos votamos. Lo que no es poca cosa.

Diana Mafia.

Instituto Hanna Arendt
"Representación política de las mujeres"
Jornadas regionales N.O.A. sobre Reforma Política y Participación Ciudadana.
Santiago del Estero

El tema que voy a tratar con ustedes tiene que ver con algo tal vez un poco monótono, porque nadie de nosotros habló en contra de la lista sábana sino más bien defendido la posibilidad de participación de las minorías. Pero me interesaría discutir un aspecto particular que tiene que ver con la preservación del cupo femenino, como política de acción afirmativa, entre otras políticas de acción afirmativa necesaria y preservada a través de la lista plurinominal, bloqueada y cerrada.

No hay por el momento otro sistema que tenga esta garantía.

El cupo ha sido votado por ley hace aproximadamente 10 años. Ya para esa época comenzó un proyecto de reforma política desde el Misterio del Interior. En ese momento el Ministro del Interior era Ruckauf. Empezó una idea de sistema de tachas. Se le preguntó de qué manera se iba a garantizar el cupo femenino que acababa de votarse, y dijo que," mejorar la política exigía acabar con ciertas prorrogativas".

Es decir, el ingreso de las mujeres a la ciudadanía era una prorrogativa.

Quiero hablar de esto.

La ciudadanía de las mujeres es una cosa con la que aun estamos en deuda. Pensando en una descripción muy clásica de la ciudadanía, en la descripción que da Marshall en los años '50: habla de la ciudadanía como la capacidad para el ejercicio de tres tipos de derechos: los derechos civiles, los políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales. Un ciudadano es una persona que está en condiciones de ejercer estos tres tipos de derechos. Derechos que han sido progresivos en la humanidad.

Si la ciudadanía tiene su origen en la modernidad, en el siglo XVIII y su expresión emblemática en la Revolución Francesa, en el origen de la República. Los derechos civiles son propios del siglo XVIII, tienen que ver sobre todo con el derecho a la libertad y con el lema de libertad dentro de ese esquema de igualdad, libertad y fraternidad de la Revolución Francesa. Tienen que ver con el derecho la propiedad.

El derecho a la propiedad era una condición de ingreso a la ciudadanía en la Revolución Francesa. Ciudadanos solo podían ser los propietarios, y ciudadanos solo podían ser los varones.

La idea de que una mujer, por haber peleado en la Revolución, pudiera ser ciudadana fue desterrada rápidamente. Olimpia de Gouges que era una revolucionaria, redacta una declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana, y es guillotinada, según Robespierre, por abandonar las funciones propias de su sexo para mezclarse en los asuntos de la Revolución.

Esto pasa en una revolución que propone como ideal de ciudadanía y como sujeto de pacto social, a un sujeto que no es muy diferente del que nuestra República instala en 1810, por eso me interesa

pensar esas continuidades.

En el siglo XIX, se instauran los derechos políticos, la posibilidad de elegir y de ser elegido, la posibilidad del voto, esto tiene que ver con el lema de la igualdad: que cualquiera de nosotros podría ser candidato y representar el poder y el control del cumplimiento del pacto social sobre el resto de la ciudadanía.

Y en el siglo XX aparece la lucha por los derechos sociales y económicos y culturales que tiene que ver con el lema de la fraternidad. De los tres tipos de derechos, las mujeres quedan excluidas.

En el siglo XVIII, Mary Wollstonecraft, una inglesa que es quizás la primera politóloga feminista, tiene un texto que se llama "Vindicación de los Derechos de las Mujeres". Ella se pregunta de que manera podría una mujer acceder a la ciudadanía, manteniendo la diferencia, lo que se llama el dilema Wollstonecraft: ¿Cómo pueden las mujeres participar en lo público sin renunciar a las características que la enraízan en el ámbito de lo privado? Una división entre lo público y lo privado, muy propio del Estado moderno, pero que tiene que ver con un conflicto que todavía hoy, cualquier mujer profesional y cualquier mujer política va a encontrar. Y lo va a encontrar incluso en las áreas que aparecen mas vinculadas con proyectos de maternidad o con los proyectos de familia.

Yo hice una investigación en el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas sobre mujeres científicas, en el cual uno ve una cuestión de injusticia distributiva muy clara. En el nivel de investigador superior solo el 8% son mujeres. Pero si uno analiza el estado civil, de investigadores e investigadoras superiores, el 25% de los investigadores superiores son solteros; pero de las investigadoras superiores, el 75% son solteras.

Quiere decir que la coordinación de la vida privada con la vida del ámbito público es difícil. Y es difícil porque se han neutralizado características que son propias del sujeto hegemónico de la ciudadanía.

El sujeto ciudadano no tiene color porque es blanco, no tiene sexo porque es varón, no tiene clase social porque es propietario, no tiene nivel educativo porque es un sujeto educado, no tiene ninguna alusión a discapacidades porque es un sujeto capaz. Es decir que, la ciudadanía es lo que no tiene nombre.

Cuando hay vulnerabilidades, deben ser nombradas. Es parte del escándalo que aún hoy se producen. No más que pensar en el acceso de mujeres a la Corte con Carmen Argibay. No hay mas que pensar cuales son las leyes que han promovido las mujeres dentro de estos 10 años de ley de cupo. Leyes que tienen que ver con la violencia, con la salud reproductiva, que tienen que ver con las ligaduras de trompa, con el aborto no punible, con embarazos anencéfalos.

Las mujeres ponemos el cuerpo en la política, y la política sin las mujeres no tenía cuerpo, porque ese cuerpo era un cuerpo hegemónico. Y porque las cosas que nos pasan a las mujeres no les pasan a los varones, estas cosas que tienen que ver con la violación, con la violencia, el incesto, el abuso, el aborto, los embarazos...esas cosas nos pasan a las mujeres y poner esto en el terreno de la política

parecía algo hasta ofensivo o impuro.

En el siglo XIX aparecen estos derechos políticos. También ahí las sufragistas tienen que argumentar acerca de que las mujeres podemos votar.

Es muy interesante el debate de la Ley de Voto en el año '47. Las sufragistas especialmente las anarquistas y las socialistas que entre paréntesis decían "Ni Dios, ni marido, ni patrón", a fines del siglo XIX. Es muy interesante ver la discusión entre los argumentos de las sufragistas y los argumentos de quienes en ese momento tenían el poder político, para ver como los cuerpos de las mujeres ponen una disrupción dentro del lenguaje de la política. Cuando se discutía la Ley de Voto, los conservadores decían:" ¿Cómo van a votar las mujeres que se vuelven locas una vez por mes y después nos van a condenar quién sabe con que elecciones absurdas? ¿Cuántas de ellas estarán locas en el día de la votación? y eso puede tergiversar completamente los resultados de la política".

Todavía hay una consideración con esas locuras pasajeras que tenemos. Me dijo una vez el director de la UNESCO, que el estaba muy de acuerdo con el feminismo, porque creía que las mujeres tenían que tener más derechos. Por ejemplo en Suecia, las mujeres tenían un botón rojo que se ponían cuando no debían ser molestadas, o sea cuando estaban locas; y entonces sus colegas sabían que no debían irritarlas en esos días. Le dije que yo quiero un botón de esos para todos los días; porque si uno garantiza que poniéndose un botón rojo la gente no va a ser agresiva, bueno, dialoguemos mejor y pongámonos todos un botón rojo todos los días.

En el siglo XX aparecen los derechos económicos, sociales y culturales, quizás los mas difíciles de cumplir. Acá es donde aparece el feminismo político como un movimiento con una organización masiva y una presencia muy fuerte en lo público, sobre todo a partir de los años '70, donde aparecen propuestas de integración de los intereses de las mujeres en la política.

Para fin de los años '80, cuando ya se estaban discutiendo medidas como la Ley de Cupo, hubo una investigación muy interesante en un partido, que era sobre la participación de las mujeres. El subtítulo era: "De una masiva participación a una escasa representación", esto marcaba la diferencia de las mujeres en la política porque muchas veces se dice: "no hay mujeres candidatas en los partidos, porque no les interesa ser candidatas o porque en realidad las mujeres no participan en política".

La participación de las mujeres en la política es masiva, y lo es desde hace muchos años, pero lo fue sobre todo desde el último retorno a la democracia. Además, a partir del año '83 se produce por primera vez una divergencia entre el voto femenino y el voto masculino en los distintos distritos, es decir, las mujeres hacen un voto autónomo, no hacen el voto pegado al voto del padre de familia o el marido que era lo que le daba equilibrio al voto de mujeres y al voto de varones.

Hay una divergencia importante y es interesante seguir por que línea va el

voto de las mujeres. En general, va en una línea más progresista que el voto de los varones que suele ser un voto más conservador.

Aparece la preocupación a fines de los '80, acerca de cuales seria las medidas para mejorar esta escasa representación de las mujeres. Y una de las cosas que aparece es la crítica a los propios partidos políticos, porque los partidos tienen dificultades para cambiar, y cuando establecen sus normas, lo hacen como toda institución, de acuerdo con las subjetividades que le han dado origen.

Si la subjetividad de las mujeres no ha estado presente, no interviene ni como punto de vista, ni como interés, dentro del establecimiento de estas normas; y son normas expulsivas para las mujeres, por lo tanto, decir que no les interesa la política porque no quieren llevar adelante el tipo de requerimientos que el partido pone para poder ser representante, es casi un argumento circular.

En realidad, parte de la necesidad del recambio de la política tiene que ver con discutir las normas y no solamente discutir que otros sujetos van a ingresar a cumplir con las normas sin que esas normas cambien. El problema de cuál es la subjetividad presente en la política, es un problema al que el feminismo le ha dedicado bastante reflexión y tiene que ver con algo que voy a definir como androcentrismo, es decir el punto de vista de una subjetividad que es una subjetividad hegemónica que es masculina, pero que no es de cualquier varón. Que es de un varón adulto, no es de un niño ni de un anciano, esos varones tienen también algún tipo de exclusión dentro de la política, que es un varón capaz, que es un varón educado, que es un varón blanco, que es un varón propietario, etc.

Ese punto de vista de ese varón, de ese andrós de la democracia griega, que era un varón con poder; es el que ha primado dentro del diseño de las instituciones.

Cuando uno piensa en estrategias de inclusión de las mujeres en la política, no se trata solamente de agregar mujeres a lo que ya esta hecho sino que hay que repensar las reglas.

Las estrategias de inclusión han sido muy variadas. Una tenia que ver con agregar algunos temas, que a las mujeres les interesaban dentro de la agenda de la política, y esa fue de las primeras intervenciones. Por ejemplo, incluir el tema de la violencia doméstica como un tema en el cual el Estado debe intervenir. Porque parte del efecto de considerar una división tajante entre lo público y lo privado, era que el Estado interviene en las violencias sobre lo público, pero no interviene en las violencias sobre lo privado.

Por lo tanto, persuadir al Estado de que debe legislar y que debe implementar política pública para intervenir en casos de violencia doméstica, sigue siendo un tema difícil, porque en la estructura del diseño de políticas públicas no hay intervención dentro de los aspectos de intimidad. Entonces, incluir temas como la violencia fue parte de una agenda de inclusión, porque la violencia afecta en el 95% de los casos a victimas mujeres.

No voy a decir que no hay hombres golpeados porque siempre preguntan eso, si lo hay, pero mayoritariamente las

victimas son mujeres y lo victimarios son varones.

Otra estrategia de inclusión, es pensar la universalización de la agenda de las mujeres, es decir, pensar no solamente en agregar un tema preocupante para las vidas de las mujeres, dentro de una agenda política neutral, es decir, androcéntrica; sino pensar los derechos de las mujeres como derechos humanos. Esto ha sido muy trabajoso, de hecho ustedes saben que hay una Declaración Universal de Derechos Humanos del año '47, pero la afirmación que hace la ONU con respecto a que los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos, recién se hace en Viena en 1993. Es decir, que se tarda 50 años en reconocer que las mujeres también somos seres humanos y que por lo tanto nuestros derechos también tienen universalidad.

Mientras tanto, ese universo androcéntrico, también de los derechos humanos implicaba que para comprender a otros sujetos que no eran los sujetos hegemónicos, teníamos que hacer tratados particulares. Así se hace un tratado para los derechos de los niños, un tratado para los derechos de los inmigrantes, un tratado para los derechos de las mujeres y tratados particulares que muestran que esa condición no es una condición que estaba dentro de la universalidad del sujeto abstracto, del sujeto liberal que ha sido ese sujeto de la concepción individualista de los derechos humanos.

Universalizar la agenda de las mujeres ha sido otra estrategia de inclusión, pero también con sus dificultades.

Otra estrategia que han sufrido los partidos políticos fue la introducción de intervenciones de las redes de mujeres dentro de las estructuras de los partidos. Si hay redes de mujeres políticas de América Latina o redes de mujeres contra la violencia, o redes de mujeres contra la corrupción, esas redes como tales intervienen dentro de los partidos haciendo determinado tipo de propuestas y tratando de influir dentro de la agenda.

Parte de los problemas que hay con este tipo de estrategias es que normalmente, no se considera a las mujeres como una expresión de lo humano sino como una minoría social. Es decir, se las piensa como algo que hay que incluir como si fuera una minoría social.

La diferencia entre incluir otros grupos minoritarios e incluir mujeres, es que las mujeres no somos una minoría social. Y no es que no somos una minoría social por el número, porque somos la mitad y un poquito más de la población, sino que no lo somos en la concepción de lo que minoría quiere decir.

La humanidad esta dividida por género, mujeres y varones y por lo tanto, pensar que las mujeres son minorías, es pensar que la mayoría humana es masculina, cosa que en general esta dentro del lenguaje de la política y esta adentro de la ideología, pero tendría que ser desterrado si razonamos un poquito.

Cuando pensamos en otro tipo de estrategias de inclusión, pensamos en estrategias que tengan que ver con la equidad de género. Y ésta frase "equidad de género" es una frase que aparece en la Constitución, aparece en las normas, aparece en los programas de política

pública, y no siempre se tiene claro de que se trata.

Creo que pensar equidad de género en políticas públicas es pensar por lo menos tres cosas: pensar el impacto diferencial que las políticas públicas tienen sobre varones y mujeres. Una resolución que puede parecer muy alejada de la sexualidad puede sin embargo, en función de las diferencias, incluso de las diferencias en la vida privada de varones y mujeres, en las asignaciones culturales, de roles a varones y mujeres, tener un impacto diferencial. Proporcionar una red de agua potable tiene un impacto diferencial beneficioso mucho mayor sobre las mujeres que sobre los varones, porque ellas se hacen cargo de bañar a los hijos, de lavarles la ropa, de lavar los platos, etc. y cocinan, y el acarreo de agua es algo agotador y que en genera llevan a cabo las mujeres.

Pensar en descentralizar un sistema de salud, tiene un impacto negativo sobre la mujeres, porque ellas son las que se hacen cargo no solo de su salud, sino de la salud de sus hijos, de sus padres, etc. Por lo tanto, políticas que pueden parecer que no tienen nada que ver con el sexo, sin embargo puede tener un impacto diferencial y pensar en equidad de género es pensar en este impacto diferencial de las políticas.

El otro aspecto para pensar con relación a la equidad de género en políticas publicas, es pensar de que manera las políticas públicas contribuyen a construir identidad de género.

A través de las políticas públicas, como a través de todo tipo de normas, se construye subjetividad y en algunos casos, esta construcción de subjetividad fortalece estereotipos que tienen que ver con el género masculino y femenino. Implementar una política sobre distribución de alimentos, que considere a las mujeres como vehículos para hacerse responsables de la distribución de los mismos, fortalece que son las mujeres las responsables del cuidado de los hijos, en lugar de pensar en un cuidado mas repartido.

Otro aspecto que tiene que ver con la equidad, es el que hace a la construcción de las jerarquías entre los géneros. Es decir, así como se construye identidad a través de las políticas públicas, se construyen jerarquías diferenciales entre los géneros.

Cuando pensamos en las jerarquías es algo que esta bastante fortalecido dentro de nuestra mentalidad como una jerarquía naturalizada, esto es así porque durante 2500 años se ha considerado que las jerarquías eran naturales, sobre todo en el ámbito de la familia. Particularmente, tres jerarquías que ya señalaba Aristóteles en "La política", cuando decía:"Por naturaleza el amo es superior al esclavo, el adulto al niño y el varón la mujer".

Estas tres jerarquías tienen el mismo tipo de origen ideológico: la esclavitud, la subordinación de las mujeres y la subordinación de los niños a los adultos. Tienen este mismo origen ideológico de naturalizar los lugares sociales, de transformar la diferencia en una jerarquía y esa jerarquía naturalizarla.

Esto está muy fortalecido en el pensamiento conservador y en el pensamiento de la Iglesia Católica, que es heredera de

estas ideas aristotélicas con respecto a la naturalización de los lugares sociales. Lo cual en las sociedades latinoamericanas refuerzan aun más los hábitos de interpretar las relaciones como naturales.

Cuando pensamos como desnaturalizar esas jerarquías, la manera de hacerlo es mediante acciones afirmativas, mediante acciones que promuevan a aquellos grupos más vulnerables. Generalmente las acciones afirmativas son medidas provisorias, no se las piensa como medidas definitivas, pero son medidas que vienen a forzar un aspecto de equidad en aquellas desventajas que están tan arraigadas dentro de la cultura, que es necesario ejercer cierta violencia sobre la cultura para poder desnaturalizarlas.

Con respecto a las acciones afirmativas, hay dos tipos de políticas a las que les quiero referir, que son dos tipos de políticas que tienen objetivos diferentes. Las dos son necesarias de ser preservadas, pero una pone el acento específicamente sobre la cuestión de cupo. Nancy Fraser en un libro que se llama "Iustitia Interrupta" señala que, en lo que ella llama el Estado post socialista, hay dos tipos de políticas que son muy fuertes y que han ido progresando de una a la otra.

Una es la política que tiene que ver con la redistribución de bienes, con la redistribución económica, y las otras son políticas que tienen que ver con el reconocimiento de identidades, las comunidades indígenas o las mujeres o las minorías sexuales, reconocimiento de las identidades de determinados grupos.

En parte, el reclamo de redistribución ha ido progresando en política a un reclamo por el reconocimiento. Las políticas de redistribución representan intereses y, si nosotros pensamos en las mujeres, las políticas de redistribución que representan intereses de las mujeres pasan por la elaboración de determinados programas, de determinados planes, como los programas de igualdad de oportunidades y de trato.

Nélida Archenti

Socióloga. Universidad de Buenos Aires.

"Mujeres y Política"

Pensar en las mujeres y la representación política lleva, casi mecánicamente, al concepto de igualdad. En términos de que todos los reclamos de las mujeres por la inclusión política fueron reclamos de igualdad de derechos. Por detrás ha estado siempre la idea de derechos iguales sustentada en algún ideal universal. El reclamo de la igualdad implica necesariamente alguna desigualdad, implica la diferencia, es decir, si el reclamo es igualar dos cosas, esto supone que hay una desigualdad previa.

La idea de la desigualdad de los sexos es una idea milenaria, es una idea que esta presente en los pensadores clásicos de la política. Aristóteles en su obra "La Política" ya habla de que la superioridad del hombre sobre la mujer es una superioridad natural. Dos mil años después de Aristóteles, Rousseau, en el capitulo V de su obra Emilio, empieza diciendo que la mujer ha sido hecha para el placer del hombre y dedica todo este capitulo a

mostrar las desigualdades entre el hombre y la mujer sustentándolas en la naturaleza.

Si pensamos en Aristóteles como uno de los pilares del pensamiento de la iglesia y a Rousseau como uno de los pilares del pensamiento de la modernidad y de la igualdad dentro de la modernidad, realmente hay una fuerte continuidad de pensamiento en relación a pensar la desigualdad de los sexos como algo natural. Es decir, lo que se hace, es un traslado de una desigualdad que está en la naturaleza, que tiene que ver con los cuerpos, pensando en los cuerpos como no culturizados, al campo de lo social y de la política. Pero en ese traslado lo que se produce es una jerarquizacion, donde uno de los polos de la desigualdad se jerarquiza y el otro se subordina y se genera una relación de subordinación entre los sexos que dura miles de años. Hoy encontramos discursos en donde esto también aparece, donde aparece naturalizada la desigualdad de los sexos. Y no son solo discursos en la calle, son discursos en los medios, de los dirigentes políticos, dentro de los partidos políticos. La gravedad de este proceso de naturalización es que para muchas mentes y para muchas representaciones sociales la naturaleza remite a lo sagrado, a la obra de Dios. Desarticular estos discursos se vuelve muy complicado, y así entonces las mujeres fueron excluidas de diferentes ámbitos, pero particularmente de uno: el ámbito de la ciudadanía.

En el siglo XVIII los principios universalistas de la Ilustración se expresan en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Ya desde el titulo las mujeres estaban excluidas. La ciudadanía es en si mismo un concepto excluyente, porque implica una membresía, una pertenencia a un Estado; de manera que, en la definición de los requisitos del ciudadano es donde aparecen los criterios de la exclusión. Y en la definición de los ciudadanos, las mujeres estaban excluidas.

En nuestro país, la Ley Sáenz Peña, el voto secreto y obligatorio se refería solamente al universo masculino, restringido.

A mediados del siglo XX las cosas empiezan a mejorar. Se sancionan las leyes del sufragio femenino. La mujer empieza a ser reconocida y aceptada como un sujeto político, accede a la ciudadanía. Puede ser electora, y en tanto ciudadana puede ser electora y puede ser elegida. Es decir, adquiere derechos de representación, puede elegir a sus representantes y puede ser representante.

A mediados del siglo XX, en el año 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este también fue un paso adelante porque todo el articulado de la Declaración esta expresado en un lenguaje incluyente. Habla de toda persona, todo individuo, todo ser humano.

La mitad del siglo XX parece un hito bastante interesante en relación a la inclusión de las mujeres. Sin embargo es realmente asombroso porque en el año 1993 eran tales las violaciones de derechos de mujeres y de niños, que en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Viena se genera una nueva regulación internacio-

nal a través de la cual de manifiesta que los derechos humanos de las mujeres y de los niños son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos. Es decir, en la Conferencia de Viena del 93 reconocen los derechos de las mujeres y los niños como derechos humanos. Podríamos decir que en los últimos años las mujeres logramos ser reconocidas como humanas por la comunidad internacional.

La idea de hacer este recorrido es porque resulta muy importante tomar conciencia del peso cultural que tiene esta problemática. Hay una herencia cultural, de mucho tiempo, que está presente y que se manifiesta y se expresa cada vez que se toman estos temas relativos a las mujeres y a la representación de las mujeres y su participación en la política.

Con la sanción de las leyes de sufragio femenino las mujeres accedieron a elegir a sus representantes, pero en realidad no resultaron en el ejercicio del derecho a representar. Tampoco resultaron en una distribución equitativa de los cargos públicos entre mujeres y varones; y menos aun en los cargos de decisión de los partidos políticos.

Es decir, que las mujeres votan pero no pueden ser votadas. En realidad, existe un sistema legal que ampara ese derecho, pero por la cultura, y en particular de la cultura política que tiene que ver con las prácticas, las creencias, los valores, las dinámicas propias de la sociedad política y de los partidos en particular; los nombres de las mujeres nunca llegaron a las listas.

En los años 80 se empieza a hablar de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Las mujeres comienzan a organizar diferentes estrategias y a tratar de implementar diferentes estrategias para lograr participar en el proceso de toma de decisiones. Rompe con lo que se llamaba "el techo de vidrio", esta idea de que las mujeres tenían mucha participación en la base pero sobre ellas había un techo de vidrio donde existían cargos hacia arriba, pero ellas no podían acceder. A partir de los 80 empiezan a desarrollarse estrategias para intentar romper este techo de vidrio.

La más efectiva de estas estrategias fueron las leyes de cuotas. Establecer cuotas para mujeres en las listas de candidatos. Acción en la cual Argentina fue el primer país en el mundo que lo hizo a través de una ley. Esta estrategia supuso una especie de vuelta del feminismo hacia la política y hacia los partidos.

Esta ley fue muy resistida y el principal argumento que se utilizó para resistirla tenía que ver con que se la consideraba atentatoria al principio de igualdad universal. Y era cierto, es una ley atentatoria. Es una ley que incorpora una diferenciación en el derecho, que incorpora un trato preferencial para un sector determinado, que son las mujeres. Y en ese sentido se la acusó de ser una especie de traición al ideal universalista. Pero el contra argumento para defender la ley de este tipo de ataque tiene que ver con el concepto de igualdad de oportunidades. Frente a una situación de desigualdad de oportunidades, un trato igualitario no soluciona nada. Sartori, politólogo italiano, cuando se refiere a la igualdad de oportunidades sostiene que los grados

de igualdad dependen del equilibrio de las desigualdades. Entonces dice que si se parte de una realidad desigualitaria, el trato igual nunca va a llegar a resultados iguales; y en consecuencia, para obtener resultados iguales se necesita un trato desigual. Y esta es la lógica que está por detrás de las leyes de cuotas. El mismo Sartori da el ejemplo de una carrera, si la situación original es muy desigual la única manera de establecer la igualdad de oportunidades es empujar a uno y sostener a otro. Esto es lo que hacen las leyes de cuotas. Adquieren su sentido en la medida en que se comprende el peso histórico que tiene esta idea de la naturalización de la desigualdad de los sexos que, entre muchas otras consecuencias, una de las que tuvo fue la falta de igualdad de oportunidades en la política.

Es por esto que se dice que estas medidas son transitorias, hasta tanto el equilibrio de oportunidades las vuelva innecesarias.

Hace más de 10 años que tenemos operando la Ley de Cuota nacional y entre 6 y 8 las provinciales. Es un buen momento para pensar cuales fueron sus efectos. El principal efecto tiene que ver con el derecho de ciudadanía a representar. Les garantiza a las mujeres la posibilidad del ejercicio de su ciudadanía a través de garantizarles el acceso a las posiciones de representación.

Esto de ninguna manera significa que las mujeres son representantes de las mujeres, es decir, que las mujeres electas representan a las mujeres. En principio porque pensar en representar a las mujeres es bastante complejo porque el colectivo de mujeres es muy heterogéneo con muchas desigualdades en términos de edades, étnicos, ideológicos, sociales, económicos. Y además porque las legisladoras son electas de la misma manera en que son electos los varones, a través del voto popular. Y esto no las hace representantes de los intereses de las mujeres. Lo que sí les garantiza, es un derecho que les corresponde por su status de ciudadanas, que es acceder a la representación. Después la representación de intereses de mujeres o de sectores de mujeres tiene que ver con el compromiso que cada una de las legisladoras electas tenga en relación a estos intereses o con distintos grupos de mujeres de la sociedad civil.

En segundo lugar, produce un efecto multiplicador muy importante. Todas las provincias menos 3 tienen leyes de cuotas a nivel provincial. Y tuvo un impacto importante en América Latina, donde muchos países sancionaron leyes de cuota después de que fuera sancionada en Argentina.

Otro efecto muy importante tiene que ver con la incorporación de nuevos temas a la agenda pública y parlamentaria. Y a través de este camino de incorporación de nuevos temas y problemas es donde aparece la idea de la representación de los intereses de las mujeres. Cuando digo nuevos temas, eran temas que estaban ausentes en la agenda parlamentaria y que son temas vinculados con las mujeres en particular. Incluso, no solo aparecieron derechos que estaban ausentes sino también tipificaciones de delitos que no existían. Un ejemplo sería la ley que se refiere al acoso sexual.

Ha tenido efectos simbólicos importantes la presencia de las mujeres en los legislativos. Se han generado modelos identificatorios que han promovido la visibilización en la sociedad de la acción política como una acción de varones y de mujeres. Desde el 93 hasta hoy, hay una mayor presencia de mujeres en la competencia electoral. Un fenómeno que antes casi no existía. También un efecto multiplicador muy importante en organizaciones sociales, como sindicatos u organizaciones profesionales. Entonces las cuotas van cumpliendo su objetivo y que han sido sin duda un paso adelante en el proceso de democratización. Esto, porque sin duda son un paso adelante en el proceso de ampliación del acceso a la representación. Fueron el pasaporte de las mujeres para poder acceder a cargos de representación. Derecho que tenían constitucionalmente garantizado pero que la cultura política les impedía efectivizar. El fuerte arraigo de ciertas reglas de juego no expresadas en normas dentro de los partidos pero que tienen que ver con valores, con estereotipos, costumbres, intereses, lealtades, con dinámicas propias partidarias y electorales.

Las cuotas van cumpliendo bien sus funciones pero se encuentran con ciertas limitaciones. Una de ellas es lo arbitrario de los porcentajes que las leyes de cuota establecen. Porque las leyes tanto argentinas como de otros países latinoamericanos varían del 25% al 50%. No hay un criterio a partir del cual establecer este porcentaje. Es un porcentaje al que se llega a partir de las negociaciones políticas posibles. En determinados escenarios políticos hay ciertos porcentajes viables con los cuales una ley puede pasar y otros no. De hecho el caso de Córdoba es bastante interesante porque la primera ley de cuotas de Córdoba del año 92 en su artículo 5, establece cual es la vigencia de la ley, que es de 9 años. Lo que en términos de Sartori quiere decir que los cordobeses pensaban que en 9 años iban a lograr el equilibrio de las desigualdades. Hoy tienen una nueva ley que establece el 50%. No solo siguen teniendo ley sino que tienen una ley mas dura. Y eso tiene que ver con escenarios, juegos y fuerzas políticas.

Otras de las limitaciones tienen que ver con los partidos políticos. Los partidos tienden a hacer una interpretación minimalista de la ley. Las leyes establecen un porcentaje que es un mínimo, o a veces establecen en otros textos un porcentaje que es un máximo de un solo sexo, no más del 70% de un mismo sexo. Esto en términos cuantitativos. En términos cualitativos otro de los problemas que tiene la aplicación de la ley por los partidos políticos esta relacionado con los mecanismos de selección. Muchas veces no es muy claro como se hace la selección y suele tener que ver con la dinámica interna de los partidos, con los niveles de concentración de autoridad o democraticidad que haya, de hegemonía, con vínculos relacionados a lealtades personales con dirigentes que muchas veces se establecen a partir de relaciones de parentesco. En la medida en que no es demasiado claro, éste es un punto importante al cual prestarle atención, porque los mecanismos de selección afectan a la efectividad de los

objetivos que busca la ley.

¿Qué tiene que ver esto con la reforma política? ¿Qué tiene que ver la ley de cuotas con los proyectos de reforma?

El punto es que los proyectos existentes sobre la reforma política en general tienen que ver con muchos de los puntos que se han nombrado acá y en particular con a modificación de los sistemas electorales. Esto supone cambiar o modificar sistemas proporcionales o plurinominales con sistemas uninominales o hacer combinaciones de ambos o darle mayor participación al elector desbloqueando la lista y permitiendo que el elector incorpore sus preferencias en la lista a través de tachas u ordenamientos. Por lo tanto supone también la modificación de las listas o del tipo de lista con que se va a votar.

El punto es que las modificaciones en los sistemas electorales afectan el acceso de las mujeres a los cargos políticos en forma desfavorable. Y existen muchos estudios en este sentido. Estudios internacionales comparativos de diferentes países del mundo con diferentes sistemas electorales. Y el resultado de este tipo de estudios siempre es que cualquier sistema diferente al sistema proporcional o plurinominal y diferente a listas cerradas y bloqueadas son sistemas desfavorables para las mujeres. Cuando se desbloquea la lista empiezan a acceder menos mujeres a los cargos. Cuando se establecen sistemas uninominales o mixtos empiezan a acceder menos mujeres. Y esto tiene que ver con el peso de una herencia cultural. La imagen de las mujeres como políticas todavía tiene menos legitimidad que las imágenes de los varones.

Cuando se desbloquean las listas las mujeres pierden cargos. Además hay un tema asociado a las campañas y al financiamiento de las campañas. Las candidatas mujeres tienen muchas mas dificultades para obtener financiamiento para sus campañas. Porque en general las empresas no quieren invertir en mujeres. Entonces seguimos arrastrando el peso cultural. Esto es lo que da lugar a medidas como las cuotas, que fueron un paso adelante, y ahora el punto es que en sociedad hay una demanda importante de mayor representatividad y transparencia. Y esta demanda es la que ha generado como respuesta de los partidos la reforma política.

¿Cómo puede construirse una democracia más representativa? ¿A través de restringir el acceso a la representación a mas de la mitad de la ciudadanía?. Creo que el tema del género tiene que estar presente en los debates de la reforma política. No puede ser un tema dejado de lado. No puede ser que se pretenda lograr mejor representación y mayor transparencia al costo de la pluralidad o de la equidad.

Enrique Groisman

Profesor de la U. B.A
"Preguntas y dilemas
entorno a la participación ciudadana"
Jornadas Regionales N.O.A sobre Reforma Política y participación Ciudadana

Si yo preguntara si alguien tiene reservas con respecto a la participación y

la descentralización, creo que nadie levantaría la mano: estamos todos de acuerdo en que la participación y la descentralización son buenas, y eso es lo que me preocupa. Porque por participación se entienden varias cosas diferentes, y lo que voy a tratar de hacer en la primera parte de la exposición es señalar los riesgos que implica aceptar acríticamente ciertos postulados.

Porque las ideas suelen venir muy mezcladas: cuando se compra algo se compra todo lo que viene detrás, y entonces hay que saber desentrañarlo.

"Participación" es una buena palabra desde hace relativamente poco tiempo, y no siempre se usó en el buen sentido.

Digo esto como una prevención, por lo siguiente: la experiencia de gobiernos dictatoriales en nuestro país señala que por lo menos dos de ellos, la llamada Revolución Argentina y el denominado Proceso de Reorganización Nacional proclamaron la participación. Pinochet en Chile proclamó la participación.

En realidad, ideológicamente la idea de participación está ligada con concepciones organicistas, que consisten en concebir la sociedad como un órgano en el cual cada uno tiene una función prefijada e inamovible.

El inconveniente que eso representa es que plantea un inmovilismo social por un lado y por otro lado situaciones en las cuales cada uno está ubicado independientemente de su voluntad y de su conveniencia. De tal modo, resulta que algunos son la cabeza y otros los pies.

Ayer Diana mencionó a Aristóteles y, efectivamente, ésa es una de las concepciones organicistas en las cuales hay papeles prefijados.

Si se concibe la sociedad como un órgano, lógicamente uno está participando; forma parte, pero no de manera democrática.

Recuerdo el lema publicitario de una tarjeta de crédito que proclamaba "el privilegio de pertenecer".

Pertenecer a un todo que a uno lo supera, que es mas grande, en el cual uno se realiza, es propio de los organicismos, muy usado, hasta el paroxismo, por el fascismo.

Y recuerdo un lema similar, también fascista, que era el de la "Argentina Potencia", es decir, todos estamos mal, estamos embromados, tenemos problemas, no tenemos libertad, pero pertenecemos a un todo que nos " realiza".

Estos son los riesgos de una aceptación acrítica de la idea de participación ¿Cuándo ocurre esto? Cuando se plantea la participación como sustituto de la representación política.

Y ésta es la idea. Por ejemplo, durante la llamada Revolución Argentina, en que se proclamó la participación y simultáneamente se prohibió la actividad política. Y esto era todo un símbolo, porque se hablaba de fomentar la participación, pero prestando consentimiento a lo previamente decidido.

¿Cómo participa uno en esa manera? Por la pertenencia a grupos, a corporaciones...y entonces se expresa la corporación y no las personas que la integran: uno participa en tanto profesional porque pertenece al gremio, etc. Esta es una visión de la participación. Y no es un refi-

namiento teórico el que yo mencione esto porque se ha intentado hacer muy activamente, combinado con otro tema, el de la descentralización.

Discúlpenme a esta altura, porque no quiero venir a patear los ídolos

Les prometo que después voy a hablar de los aspectos positivos, pero permítanme que insista un poco más con los negativos.

Ocurre que por la vía de proclamar la participación, por ejemplo, el gobierno de la Revolución Argentina proclamo que había que fomentar la vida municipal. Hasta tal punto que, antes de que se acelerara la necesidad de llegar a una normalización constitucional, se pensó que en hacerlo a través de los municipios: llamar primero elecciones municipales, después a elecciones provinciales, después nacionales; pensando -afortunadamente de modo equivocado - que los municipios ofrecían un campo donde era factible la despolitización. Esto es, disolver la condición de ciudadano en la condición de vecino y de usuario, pensando que se podían plantear los problemas municipales de modo tal que no parecieran políticos. Esto es, que las decisiones políticas fueran adoptadas en otro ámbito; pero que la participación consistiera en relaciones bilaterales entre cada persona y determinados servicios. Y entonces la decisión política, en la cual siempre hay alguien que se beneficia y alguien que se perjudica, esto quedara oculto por la condición de "vecino" y "usuario".

Afortunadamente esta concepción no se llevó a la practica por diversos motivos, que no son el tema de mi disertación.

Pero me interesa señalar que esas tentativas, por la vía de proclamar la participación, aspiran a la disolución de la condición de ciudadano, y a la desaparición de la política.

En los años 60 del siglo pasado empezó a hablarse de participación, a veces simultáneamente con estos usos perversos, con un sentido positivo o democrático. Se empezó a hablar en el Mayo Francés, que fue una proclamación muy abierta y muy audaz de la participación de diversas maneras. Se adoptó en el discurso político: De Gaulle empezó a hablar de participación, planteó esto como un complemento de la democracia. Y entonces la recuperación de la idea de participación para un uso democrático se insertó en un problema actual y que consiste en que la representación política no alcanza para llegar a decisiones que sean deseables, positivas y favorables para la mayoría.

Me refiero a algo de lo que se habló ayer: la falta de representatividad.

Porque el supuesto esencial de la democracia política consiste en que la participación se expresa en el voto.

¿Pero qué ocurre? Aquí hay una ruptura epistemológica con la idea esencial de lo que es la democracia, que es una participación lo mas directa posible. La representación es, digamos, un mal menor en esta concepción: es necesario recurrir a la participación porque es muy difícil que todos manifiesten su voluntad en cada decisión concreta, en cada momento, porque es muy difícil reunir a todos en el Ágora y tomar las decisiones colectivas; y entones se elige representantes por un problema técnico.

Pero existen problemas teóricos mas complicados.

Hay quienes opinan que la representación no sólo es necesaria por esa práctica sino porque, además, cuando se elige se lo hace con personas que están mas capacitadas que los que las votan para saber cuales son sus intereses y conveniencias, no sus deseos. Es la idea de Burke acerca de que los representantes son gente que interpreta lo que le conviene a los votantes, pero no decide lo que los votantes quieren.

Otra idea de la representación postula los representantes no solo velan por los intereses sino que además respetan la voluntad de los que los han elegido.

En la concepción rousseauniana de la democracia,ésta es incompatible con los ámbitos muy extensos.

La escala para tomar las decisiones es: la ciudad en una escala humana.

Para Aristóteles la ciudad ideal debía tener 10.000 habitantes. Pensar en ciudades de 3 millones, 8 millones...cambia los parámetros del problema. Y este es un problema recurrente en la teoría política.

El famoso Tocqueville, el teórico mas parafraseado (a veces sin saber que se lo está citando, especialmente en temas municipales), acuñó esas frases famosas que todo usamos todos los días -"en el municipio reside la la fuerza de los pueblos libres", o "un país puede tener instituciones democráticas pero que si no tiene gobierno municipal le falta el espíritu de la libertad"

Fue él quien cuando fue enviado a los EEUU para estudiar el sistema educacional, se dijo: "esto contradice la reflexión Rousseau" o quizás llega a conciliar el problema que planteaba Rousseau: esto es, que la democracia es incompatible con los grandes imperios.

Y la conciliación es posible, dijo Tocqueville, gracias al sistema municipal.

Sólo lo enuncio, porque es un tema muy vaso, pero quiero decir que la idea de que hacen falta ámbitos mas pequeños para que la democracia pueda perfeccionarse tiene un par de siglos y que sin embargo es muy difícil de implementar.

Ahora vamos a hablar un poco mas concretamente de los problemas para implementar una forma de participación que complemente y mejore el sistema democrático, pero sabiendo que hay otras formas que no llegan a los mismos resultados.

¿Qué descentralizar y en qué participar y cómo participar?

Partamos, desde luego, de la participación mediante el voto, la cual tiene también sus problemas.

Pero ¿por qué defendemos la participación?

Porque es bueno, es conveniente, es útil, es democrático que quienes van a ser afectados por una decisión determinada, en lo posible sean quienes decidan aquello que los va a afectar.

Atención, que eso no siempre es conveniente: hay niveles de intereses, y así como no se puede poner el gallinero al cuidado de los zorros, no se puede dejar que los intereses particulares predominen sobre los intereses generales. Entonces, dejar que, en toda situación, cada uno decida en aquello que lo puede afectar debe ser hecho compatible con intereses

más generales de otros niveles. Por consiguiente, lo que hay que discutir cuando se habla de participación es qué es lo que afecta en cada nivel y que es lo que afecta exclusivamente en ese nivel.

Ya hablaba Alberdi, por ejemplo (creo que de una manera que podría ser discutida), de lo que el llamaba lo "local" -que era lo provincial, no lo municipal- y decía que esto últimos se referia a intereses particulares y lo nacional a intereses generales".

En efecto, hay temas que son nacionales, temas que son provinciales y temas que son municipales. La decisión, cuando es librada exclusivamente a los interesados particulares, puede llegar a afectar intereses generales.

Esta es una salvedad. La otra consiste en que, a diferencia del voto, que puede imponerse como obligatorio, la participación, por definición, no puede ser obligatoria. Entonces, para que haya participación deben crearse las condiciones que la tornen posible.

Y aquí hay otra paradoja señalada por MacPherson: para modificar de un modo positivo las desigualdades, es necesaria la participación, pero a la vez, quienes mas participan, son los que están en mejor situación. Como diría Orwell, los que son menos iguales.

Por ello resulta que los que están en mejor situación, en desigualdad positiva para ellos, tienen mas posibilidades de participar. Entonces, quienes más participan son los que en realidad contribuyen a mantener la situación que la participación trata de modificar.

Con los medios de participación ocurre algo similar. Resulta, por ejemplo, que la audiencia publica es un medio inestimable, importantísimo de participación, pero ¿quiénes tienen mas posibilidades de plantear las problemas, de estudiarlos, de llevar as estadísticas, de llevar los argumentos a las audiencias publicas? Hay una desigualdad. El publico en general está en peores condiciones que los que tienen el poder económico o el poder social para tratar de imponer sus decisiones, y muchas experiencias participativas indican que si no se tienen en cuenta esos recaudos, ciertas formas participativas acentúan la desigualdad en lugar de disminuirla.

Eso de que descentralizar es bueno porque achica los ámbitos y por consiguiente en ámbitos mas pequeños es mas factible participar, tiene también sus problemas. Históricamente, la descentralización no ha sido siempre una bandera de democratización.

La Revolución Francesa fue centralizadora; porque consideró que no había otra manera de romper los privilegios feudales solo mediante políticas de centralización.

Las políticas sociales en general, se llevan a cabo desde niveles centrales, porque en los niveles mas restringidos, las relaciones de dominación son más intensas. En la temática de discusión sobre la autonomía municipal hay quienes la defienden l con argumentos profundamente antidemocráticos.

Dicen, por ejemplo que los municipios son los lugares donde mejor pueden defenderse las "jerarquías naturales" y que la igualdad no es de la naturaleza.

Que en la naturaleza hay desigualdad., y debe ser respetada.

Todos sabemos que en los ámbitos pequeños, efectivamente, las relaciones de poder y dominación son más acentuadas.

No estoy defendiendo la centralización, sino señalando que por la vía de la descentralización también puede entrar de costado esta idea de lograr la inmovilidad social.

En la participación se manifiestan intereses. Se trata de conciliar intereses contrapuestos, y en esto consiste la la función de la política. Por eso la participación es también política. Cuando se trata de que no lo sea se está atacando, no sólo a la participación sino también a la representación política. Todos los intereses son respetables, pero ¿cómo se llega a es que se llama interés general? Y aquí hay también una discusión de larga data.

Una concepción liberal ortodoxa o clásica, concibe el interés general como la suma de intereses particulares. Si esto es así, se supone o se debe suponer que para sumarlos deben ser similares. Esto supone también que no hay intereses contradictorios en la sociedad y que entones solo hay que sumarlos. Si el interés general no es una suma sino una conciliación la participación no debe ser concebida como una mega exposición de intereses sino como un medio de hacerlos conciliables.

Por todo lo dicho hasta ahora me parece indispensable complementar la representación política, no reemplazarla, mediante lo que hoy llamamos participación.

Martin Hourest

C.T.A (Central de los Trabajadores Argentinos)
"Participación Ciudadana"
Jornadas sobre Reforma Política y Participación Ciudadana. La Plata

Querría compartir con ustedes primero una impresión, que es la impresión que la propia formulación del término participación ciudadana me genera.

La participación ciudadana no es una entidad ideal, no es una cuestión que pueda discutirse lejos de los procesos de constitución de ciudadanía y de constitución de las sociedades.

Hablar en la Argentina del año 2004 de participación ciudadana, me remite a un viejo concepto de Arendt cuando habla de la banalización del mal: "el problema de los burócratas del nazismo no es que eran estrictamente pérfidos para llegar al mal, sino que construían el mal como parte del orden y le quitaban categoría moral" y a la vez decía, "precisamente por eso muchos de ellos se indagaban en torno al sentido de aquello que estaban ejerciendo".

Cuando se problematiza el concepto de participación y ciudadanía en nuestros días se corre el riesgo de incorporarse discursivamente a la banalización del mal.

En primer lugar porque cuando uno ve la organización de la sociedad y piensa en los mecanismos de participación ciudadana inmediatamente piensa, frente a la banalización del mal aparece la irrelevancia del bien, es decir, lo poco que los mecanismos de participación ciudadana concurren a alterar las condiciones de producción de la sociedad y de los sujetos

que viven en esa sociedad.

En las organizaciones políticas y las formas de organizar el plexo de derecho de las sociedades hay una definición de futuro, mucho menos sofisticada, la de Patricio Rey y Los Redondos de Ricota que dice que el futuro llegó hace rato. Es decir, la construcción de la sociedad del futuro tiene mucho menos que ver con los juegos estratégicos que se puedan desarrollar de aquí para delante y mucho más con las condiciones materiales y los juegos estratégicos que están siendo desarrollados en el presente. Por lo cual, lo primero que se tiene que hacer es indagar a mi juicio estrictamente qué decimos cuando decimos sociedad, ciudadanía y participación y quienes son los actores sociales y políticos que unen estos conceptos, no solo en la teoría, sino fundamentalmente en la práctica.

La primera definición que querría dar en este contexto es que, si uno efectivamente quiere discutir lo que es la condición básica: no hay participación sino hay ciudadanía, es delimitar en el contexto de cualquier sociedad como se arriba al concepto de ciudadanía, y al concepto de ciudadanía se arriba básicamente sobre la base de cuatro agregados.

El primero de ellos: la forma en que se produce y se distribuye la riqueza.

El segundo, la extensión y profundidad de los derechos a que son acreedores los miembros de una sociedad.

El tercero, de que manera esa sociedad y esos individuos revisan, convocan y reconstruyen su pasado; y en cuarto lugar, la manera en que delinean su futuro.

Uno podría decir que un ciudadano en entidad de producir sociedad y de producirse a sí mismo como ciudadano, es una persona que tiene capacidad de intervención en estos cuatro ejes, la manera en que se produce y se distribuye la riqueza, la manera en que revisa el pasado los derechos y la extensión y capacidad extensiva de llevarlos adelante y los mecanismos de intervenir al futuro. Si hay negación de capacidades en torno a estas cuestiones básicas de organización de la sociedad, hay que discutir el estatuto de ciudadanía previo a discutir en términos genéricos que es participación ciudadana.

El segundo elemento es dotar a esta definición, si ustedes lo quieren, genérica, de algunos problemas adicionales. Los primeros problemas son que si efectivamente hay espacios de ejercicios y capacidad de ejercicios de la ciudadanía esto tiene que ver con relaciones de poder y esas relaciones de poder no se establecen solamente en un plano local sino que van cambiando los ámbitos, precisamente, porque son relaciones de poder. Y cosas que se definían en el plano de lo local pueden ser definidas en el plano de lo global, y cosas que eran definidas en el ámbito de lo público pueden ser pasadas al ámbito de lo privado o viceversa, cosas que tenían que ver con lo individual pueden pasar a ser colectivas o viceversa y cosas que tenían que ver con lo político, lo social, lo económico, lo cultural pueden pasar a ser decisiones absolutamente privadas.

Lo que estoy queriendo decir con esto es que en el contexto todavía ideal de la

discusión de ciudadanía hay una matriz cultural que creo esta en riesgo en el mundo moderno que es que la condición de ciudadanía presuponía mayores niveles de inclusión, mayores derechos, mayores bienes y menores esfuerzos, es decir, la matriz de ciudadanía con la que nosotros trabajamos históricamente es una matriz de progreso social no reversible. Nuestro concepto de ciudadanía, las formas en que definimos las estrategias económicas, sociales y políticas de intervención e incluso los mecanismos de participación ciudadana están en alguna medida asociados a alguna lógica de progreso social que a mi juicio esta hoy puesto en disputa, la manera en que se organiza la humanidad que está atravesando largamente una crisis civilizatoria pero también de la manera en que se organice nuestro país.

Cada sociedad entonces, dentro de esta lógica, es la expresión de esas relaciones de poder y de las maneras en que se redefinen lo público, lo privado, lo individual, lo colectivo, lo económico, lo político y lo cultural ¿y que es esa discusión? ¿Que expresa esa discusión en última instancia? Expresa dos estrategias, dos campos de dominación al contexto social.

El primer campo de dominación es el que establece las relaciones del capital, esto es, los aspectos o los nudos o los nervios que la relación del capital tiene para con las sociedades. Allí se puede identificar largamente cinco mecanismos.

El primer mecanismo de pulsión del capital sobre las sociedades es la capacidad de invertir, la capacidad de invertir del capital es la capacidad de generar empleos y salarios, en consecuencia quien tiene la decisión de invertir esta decidiendo cuantos salarios y cuanto empleo esa sociedad va a tener mañana, y como sostuve al inicio si el proceso de ciudadanía se restringe del acceso a esta discusión hay un problema de negación de capacidades.

El segundo elemento central que tiene el capital para discutir la manera en que se organiza la sociedad, son las condiciones de fuga, de salida, el capital tiene la opción de quedarse o irse, de aceptar o no la regulación social o una intervención política concreta en el territorio, en la nación o en una región. Tercer lugar, el capital tiene un proceso de dominación sobre el trabajo, esto es, sobre las maneras en que se organiza la prestación, el uso y la remuneración de la fuerza del trabajo, esto es deciden quiénes y cómo trabajan y con qué características trabajan.

Finalmente el capital tiene dos elementos centrales, del primero de ellos dependen buena parte de los ingresos fiscales porque los ingresos fiscales dependen en buena medida de la actividad económica, y en consecuencia de como los estados seducen al capital, buscan al capital. Porque necesitan actividad económica para poder cobrar impuestos, y esto implica que el capital a la vez que proveedor de recursos económicos es también gran secuestrador de gastos de sistema estatal.

El otro elemento de control tiene que ver extremadamente, y en la Argentina en particular, con los mecanismos de con-

trol ideológicos, esto es medios de comunicación y la construcción de los sentidos comunes colectivos, esta formulación de sentido común es, la mayor viga sobre la que se siente el proceso de dominación.

¿Cuál es el otro elemento de producción de sociedad además de este ejercicio de dominación del capital? El sistema de dominación político. El sistema de dominación político que no es solamente el de los partidos políticos nacionales pero que integra esencialmente a los partidos políticos nacionales en aquellos lugares donde hay regímenes democráticos en competencia, y la función de política en cuanto a sistema de dominación es legitimar el proceso de acumulación de capitales, es decir, la política necesita del proceso de acumulación de capital para que el proceso de acumulación de capital le dé recursos para legitimarse ella misma. Esto es, el estado necesita el capital y el capital necesita al estado. La política tiene que procesar conflictos y la política tiene que construir, deconstruir y asimilar a sujetos sociales. Dicho en términos muy brutales, para ir cerrando esta introducción teórica; cada sociedad produce determinada forma de dominación, cada forma de dominación produce determinado tipo de sujetos con lo cual producir día a día. La sociedad es producir y reproducir el sistema de dominación, y los sistemas de participación popular y de participación ciudadana operan sobre estos escenarios, no sobre un escenario ideal sino sobre estos procesos de dominación del capital sobre las sociedades y de la política sobre la construcción de las sociedades.

¿Cuales son las herramientas? Del mismo modo que el capital tiene herramientas para el ejercicio de la dominación, ¿Cuales son las herramientas que la política tiene en el ejercicio de la dominación? De lo mas chico a lo mas grande, la dominación celular inmediata, el bloqueo a la sensibilidad política, la institucionalización de actores de manera restringida, la coerción, la adscripción pasiva, la tradición y también el calculo estratégico. Es decir, someterse en función de algún beneficio futuro.

Ahora bien, a ésta definición genérica, excesivamente apretada y teórica; querría someterla a un chequeo en torno a qué es lo que efectivamente nos pasa a nosotros como sociedad, cómo nosotros producimos y nos reproducimos como sociedad para entender en ese contexto como se inscribe la demanda de participación ciudadana.

La primera paradoja que uno se le ocurre, es como puede ser que el tema de la participación ciudadana adquiera este nivel de debate en un contexto donde han sido sacados del debate los mecanismos de exclusión. Los grandes mecanismos de exclusión social hoy no se debaten en la Argentina, y, sin embargo, cada día se debaten más los procesos de participación ciudadana. Esta paradoja encuentra su explicación en algunas características temáticas que voy abordar luego, pero antes querría compartir con ustedes cuatro puntos que me parecen centrales.

El primero de ellos; la afirmación de que ésta sociedad no se plantea satisfacer ningún tipo de necesidades; esta sociedad no esta armada para satisfacer

las necesidades de la sociedad. No hay una impronta colectiva que dice la manera en que esta organizada la sociedad argentina que quiere resolver las necesidades de los argentinos. No voy a responsabilizar a la dictadura, señalo los resultados concretos de veinte años de ejercicio democrático y lo voy a tomar con los tres grandes agregados con que se miden los mecanismos de inclusión y exclusión de los sistemas políticos, económicos y sociales que son los indicadores de pobreza, de desocupación y de subocupación a lo largo de veinte años.

No los quiero aburrir, pero en 1983 había un 19 % de pobreza, en 1988 había un 32.3 %, salta con el episodio hiperinflacionario de 1989 al 47 %, decrece al 26 % en 1998 y se sitúa en una nueva meseta a partir del 2002 en torno al 47, 48, 49 % Esto en cuanto a pobreza. Lo que dice esto en términos regulares es que hubo incremento de la pobreza en todos los episodios de las administraciones democráticas y que el saldo de 20 años del máximo proceso de inclusión en términos políticos que es la democracia presupone nada más ni nada menos que duplicar los niveles de pobreza persistentes sostenidos a lo largo del tiempo.

El segundo elemento tiene que ver con la taza de desocupación, que implica las formas en que los sujetos de carne y hueso se incorporan a producir la taza de ocupación o de desocupación y subocupación, nos dice de qué, manera perfecta o imperfecta, cada sector entra en la producción global de riqueza. Y en la distribución de la riqueza, el primer dato interesante es que en 1983 la tasa de desocupación era el 4.8 %, en el 89 era el 7.6 % y de ahí trepa desde el 93 en adelante hasta el 19.7 % de desocupación que tenemos en la actualidad y a 14 puntos de subocupación Si ustedes suman los datos, le va a dar aproximadamente que en la Argentina de hoy casi un 40 % de la población esta desocupada o subocupada ¿Qué quiero decir con esto? 20 años de democracia con esta forma de relacionamiento de la política, el capital y la participación, han generado objetivamente, más allá de las intenciones, un recrudecimiento fenomenal de los niveles de pobreza y un empequeñecimiento brutal de la participación de la sociedad en el mercado de trabajo.

Ahora, uno podría decir es una sociedad que estuvo sometida a una catástrofe no ha tenido la capacidad de salvarse de este proceso, y, en consecuencia, el estado de penuria expresa esta decadencia general.

Quiero compartir con ustedes algunos datos: si dividimos el consumo de la Argentina del año 2003 en función de la satisfacción de las canastas básicas de pobrezas de la sociedad argentina, la sociedad argentina en el ejercicio 2003 consumió el equivalente a sostener arriba de la línea de pobreza a 128 millones de personas. No pudo mantener arriba de la línea de pobreza 18 millones de compatriotas que cayeron, quiere decir que pudiendo, por un problema de recursos, garantizar que 128 millones de personas no fueran pobres no pudo garantizar sobre 36 millones de habitantes que 18

millones no lo fueran y que 10 millones de los 36 no fueran indigentes, es decir, que no tuvieran siquiera la capacidad del ingreso alimentario necesario para cualquier proceso de participación.

Esta definición entraña otra cuestión en el medio, que es que si yo no me integro por el ingreso y no me integro por el trabajo, estoy generando un modelo de articulación social donde una parte sustantiva de la población comienza a ser vista, ya no como el viejo ejército industrial de reservas que sirve para deprimir los salarios, sino como un conjunto de población excedente que debe ser administrada en la lógica del sistema económico, pero también en la lógica del sistema político con mecanismos de clientelismo, pacificación y llegado el caso institucionalización represiva.

El segundo punto que me parece que en este contexto es importante dejar en claro, es que después de que esta sociedad no tiene intereses de satisfacer necesidades, este modelo de sociedad que estamos pariendo y que estamos viviendo todos los días no tiene en claro, o mejor dicho, cuestiona que el trabajo y el empleo sean mecanismos de integración.

No se plantea que el trabajo y el empleo integren la sociedad, datos en relación: en los últimos 15 años del funcionamiento de la economía Argentina no se creo empleo pleno, es decir, empleo blanco registrado y de menos de 45 horas semanales. El segundo dato: el estado y no el mercado, se encargó de precarizar las relaciones laborales, se encargó de fortalecer el trabajo informal y se encargó de auspiciar el trabajo intermitente, razón por la cual el 45 % de la población económicamente activa es informal, es precaria, e intermitente. En el marco de la relación con el mercado de trabajo esta claro que si el 45 % de la población económicamente es activa en relación con el mercado de trabajo y la mitad de la población es pobre, ni por ingresos ni por empleos esta sociedad se plantea integrar a nadie y éste es el contexto social en el que el debate político me parece debe ser situado. Porque hay un dato adicional en este contexto que viene a abundar en la lógica de la invocaciones a la participación ciudadana, pero las restricciones brutales que la sociedad impone sobre la agenda de la participación y sobre las subjetividades y los sujetos que deben participar, y es que solo el 18 % de la fuerza de trabajo argentina tiene una jornada laboral normal, esa misma fuerza de trabajo que trabaja más de 1950 horas/año que es promedio de 200 horas mayores que en el resto del mundo esa misma fuerza de trabajo, produce 5 muertos de accidentes de trabajo por día, no hay marchas por los 5 muertos de accidentes de trabajo por día, lo cual implica una taza de crecimiento de la siniestralidad laboral que duplica la taza de crecimiento del producto bruto interno.

En 32 años de organización de esta forma de sociedad, de incrementos de desigualdades, el poder de compra en salarios cayo un 60 % desde la devaluación, que fue enunciada como el mecanismo de recuperar Argentina, y en el mercado interno el salario cayo un 25 % y hoy el salario es un 38 % del vigente en

1970. Estamos diciendo entonces, que la conformación del mercado de trabajo, tanto en materia de empleo de riesgo como de salario, es muy similar a la vigente en la Argentina en 1943 previo a la institucionalización del proceso de sustitución de importaciones y en el marco de la agonía de la Argentina oligarca.

Creo que uno podría abundar en estos detalles pero me parece que hay esencialmente dos que me interesa compartir con ustedes. El primero es que a la vez que esta sociedad fragmenta excluye, es genocida en términos de la relación con la generaciones, y secesionista en relación con el territorio y en esto me parece que hay que ser muy claro porque uno cuando habla de mecanismos de participación ciudadana lo esta diciendo es "yo quiero poner en acto esta ciudadanía para que llena de poder altere relaciones concretas" y cuando uno mira por un lado la transferencia del ingreso a los sectores más concentrados pero por el otro lado. ¿Qué sucede con las generaciones que hoy están llegando? El dato es francamente ilustrativo en torno al modelo de organización social que se esta pariendo.

De acuerdo con las últimas estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos más de 2 de cada 3 menores de 18 años son pobres, 1 de cada 3 menores es indigente. Estos son nuestros participantes del futuro, y más de 1 de cada 2 mayores de 35 años no va a tener jubilaciones en el futuro. Es decir, estamos por un lado sometiendo a los mas adultos a un proceso de restricción brutal de sus ingresos, a los que se van a jubilar en la imposibilidad de tener un haber previsional y a los que van a tener que entrar en algún momento al mercado de trabajo a condiciones de ausencias alimentarías o a la negación de estatutos mínimos de ingresos. Estos son nuestros participantes, esta es la Argentina a la que se convoca y se discute el proceso de participación, si se discute solo esto, para darle un dato, de la juventud dorada del segundo centenario de la Argentina, ésta que estamos conviviendo nosotros hoy, que son el total de los adolescentes, niños y pobres, el 29 % tiene menos de 5 años, el 40 % tiene entre 6 y 12 años y el 30 % tiene de 13 a 18 años.

Este es el mapa, la cara de la Argentina del futuro. Por que sostengo que secesionista en torno al territorio. Señalaban recién cuando planteaban el trabajo de Alberto Giordanelli su pertenencia a un programa de seguridad en Corrientes; Corrientes, Posadas, Formosa y el gran Resistencia son las 4 unidades metropolitanas de mayor taza de pobreza en la Argentina, tienen casi el 70 % de la población abajo de la línea de pobreza, pero esa secesión en el territorio que uno ve lejos no hace falta ir tan allá, si tomamos el cuarto cordón del gran Buenos Aires que incluye Moreno, José S. Paz, Malvinas, San Miguel, Merlo, Tigre, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza y Matanza 2, tienen el 69.7 % de taza de pobreza, es decir, la secesión no esta lejos, la secesión a 5 minutos de colectivo.

La suma de estos municipios con casi el 70 % bajo la línea de pobreza, duplican la población de todas las provincias del nordeste. Esta forma de asociar la santísima trinidad de la política y el capi-

tal de esta forma particular de la democracia que tenemos, que es mas desocupación, mas subocupación y más sobreexplotación de la fuerza de trabajo, nos esta alertando sobre una lógica de organización de la sociedad. Que a mi juicio debe ser puesta en cuestión, porque no se debe ni se puede convocar a la participación para embellecer algo que esta mal organizado, y el problema de la Argentina de nuestros días, es un problema de la organización de la sociedad.

Pero supongamos que yo estoy equivocado y que efectivamente estamos en un proceso de reconversión acelerada de la sociedad que nos va a dar en una década algunos elementos.

Quiero compartir con ustedes un brevísimo escenario. Supongamos que en la Argentina de los próximos 10 años el producto bruto interno crece al 5 % anual, supongamos que la Argentina la población económicamente activa crece como crece al 1.6 % anual, supongamos que los salarios crecen con la inflación y que la elasticidad de crecimiento del empleo en relación con el producto es que por cada punto del producto se crea medio empleos, decir, una relación que no se verificó nunca en la Argentina, y que todo esto pasa durante una década. Si no se discute en serio el modelo de organización social, si no se vuelve a la discusión efectiva de la ciudadanía en lo que capacidades, derechos y capacidad de delinear el futuro, les voy a mostrar la foto de la Argentina del 2013.

La Argentina del 2013 es una sociedad donde la desocupación ronda el 15%, la pobreza captura el 40% de la población y la indigencia captura el 15%; proyectando estos mismos datos sobre la población. Esta es la forma en que ésta sociedad va resolviendo, sin decirlo, las cuestiones, y omitiendo discutir las cuestiones para resolverlas de ésta manera. En este contexto, 38 años después del golpe del `76, habrán caído efectivamente tres generaciones. La primera generación es la de los jubilados de hoy, la segunda generación que caerá es la de los 40 de hoy, que van a ser jubilados en el 2013, y la tercera generación es la de los que hoy tienen 15 años y que en el 2013, con ésta lógica de organización de la sociedad, cada uno de ellos que será padre, será padre de un chico pobre cada dos que nazcan.

No es lo mismo producir ciudadanía que la participación ciudadana, es muy difícil producir ciudadanía sin participación; pero no necesariamente la participación ciudadana produce ciudadanía. Si éste proceso de ciudadanía es imprescindible para producir un modelo de sociedad distinto, yo daría estas cinco pistas:

1.- Combatir con universalidad de políticas la fragmentación y exclusión que el sistema social y el sistema político generan hacia dentro de la organización de la sociedad.
2.- Desmercantilizar, en lo posible, la mayor cantidad de bienes y relaciones sociales.
3.- Desasociar el ingreso con el empleo. Si ésta sociedad no puede crear empleo en el corto plazo, no le puede decir a los que la integran que no van a tener ingreso. Y el

ingreso no es la miseria de un Plan de Jefes y Jefas, sino que es un ingreso que permite a alguien desarrollar capacidades propias.

4.- Entender que las políticas sociales no deben ser las que recogen los heridos o los saldos de políticas macroeconómicas inconsistentes. Si la política macroeconómica no se funda en la igualdad, en el empleo y en la distribución del ingreso; no hay política social que pueda compensar los desequilibrios de la forma de organizar la sociedad, ni de la forma de relacionar al capital con la política. Porque la forma de organizar la sociedad, lo repito, es como se organiza el capital, pero también como se relaciona la política con el capital.

5.- Asumir colectivamente que participar no necesariamente implica cambiar. La participación puede legitimar mecanismos de dominación, la participación puede ser una rutinización oligárquica. Y no necesariamente es un episodio de cambio. El segundo elemento: que aún los episodios de lucha social, que es una instancia mayor que la participación, no necesariamente implica (aun cuando se gana), modificaciones del estatuto de sociedad. Para que la participación y la lucha social alteren las maneras de organizar la sociedad hace falta que la política recupere autonomía en relación con el poder de la economía, con el poder social y en relación con el poder cultural. Si la política, como mecanismo de reenvío de la participación y del conflicto reinscribe su tarea en el marco de una visión subordinada frente al capital, frente a la lógica de los estados o de los aparatos; la política, la participación y la lucha se convierten en mecanismos de reproducción de la dominación y no en mecanismos de emancipación.

Me parece que desde esa perspectiva, es donde conviene situar nuevamente la discusión de la participación ciudadana.

Horacio Ghirardi

Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario. Docente en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNR.
"Participación Ciudadana y Gestión Municipal. El Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario" Jornadas Regionales NOA sobre Reforma Política y Participación Ciudadana.

Rosario es una ciudad de un millón de habitantes, que se encuentra en el corazón del MERCOSUR, a orillas del Río Paraná, que viene de un proceso de crisis muy profundo.

Una crisis muy profunda que cuando se inicia nuestra gestión nos toco enfrentar ya hace casi 10 años, y en donde tuvimos que encarar dos procesos diferentes; por un lado cambiar el humor social de esa sociedad que solamente hablaba de crisis y por otro lado tratar de transformar una administración pública local que venía funcionando de una misma forma desde hace 100 años, una forma un tanto

oscura, anquilosada, antigua; con una mirada por parte de los vecinos y las vecinas de Rosario en algunos casos indiferentes y en otros casos con mucho resquemor, con mucha bronca, porque se veía una administración sobredimensionada, una administración ineficiente y también con ciertos bolsones de corrupción.

Entonces nuestra apuesta fue a producir una serie de transformaciones, planteando distintos ejes de gestión y apostando a un modelo de inclusión, es decir, por un lado intentar ser una gestión solidaria destinando más del 50 % del presupuesto municipal a políticas sociales, por otro lado encarar una serie de transformaciones urbanísticas que nos permitían antiguos usos portuarios y ferroviarios que teníamos en la ciudad; para intentar abrir espacios públicos. Toda una franja costera en la ciudad destinada al esparcimiento público gratuito, y por otro lado intentar proyectar una gestión moderna en lo administrativo, un concepto que si uno lo toma en forma abstracta parece vacío pero que si uno le da contenido tiene todo un sentido político.

Para nosotros el esquema de modernización tuvo que ver con plantear esencialmente un modelo de descentralización en lo administrativo y un modelo de participación ciudadana.

Coincido totalmente con Enrique Groisman, en que tanto descentralización como participación no son fines en si mismos. Hay ciudades que tienen la escala de Rosario o que tienen una escala mayor o menor y que no han iniciado procesos de descentralización y sin embargo son viables. Gestionan sus políticas públicas, tienen realizaciones, tienen sus obras, resuelven problemas y no han llevado adelante políticas de descentralización.

Nosotros, por un lado, tenemos una cuestión política conceptual y es que creemos en la descentralización y en la participación como apuestas ideológicas para crear un gobierno más democrático y cercano a la gente.

Por otro lado, particularmente en el caso de la descentralización, la hemos usado como una especie de excusa, para desencadenar otro conjunto de procesos que nos permitieron dar vuelta esta administración, como se da vuelta un guante después de muchas décadas en que prácticamente no se habían hecho ningún tipo de modificaciones.

La ciudad de Rosario fue entonces organizada en 6 distritos territoriales que tienen entre 130.000 y 200.000 habitantes, según el distrito. A partir de esos distritos nos propusimos coordinar la gestión municipal de otra manera, es decir, poner en contacto cada una de las áreas de la administración en esos distritos, con una política de coordinación y de interrelación; empezar a mirar territorios de maneras mas acotadas, territorios que antes se miraban desde escritorios centrales, con una gran lejanía, con un gran contenido técnico, pero sin dialogar con los vecinos.

Por otra parte, desde lo presupuestario intentar superar los desequilibrios territoriales que había entre las distintas áreas de la ciudad. Un centro muy urbanizado y articulado, y territorios como por ejemplo el distrito oeste o el sudoes-

te muy postergados en infraestructuras y equipamientos. Para ello nos dimos la política de crear en cada uno de estos territorios centros municipales de distritos, organismos que reúnen todos los servicios administrativos, culturales y operativos que antes solo tenían las áreas centrales o que solo se prestaban desde las áreas centrales.

Todo este esquema, ha cambiado la realidad cultural de la ciudad. Es un cambio profundo en lo administrativo, en lo político y en lo social porque la gente se lo ha apropiado y no podemos imaginarnos que, aunque cambien en un futuro el color político de la gestión, estas estructuras que existen en estas seis zonas de la ciudad pudieran volver hacia atrás. La ciudadanía los utiliza, los llena con su participación, con su presencia, se producen permanentemente nuevos hechos culturales que antes no existían en la ciudad.

De la mano de este proceso desencadenamos toda una política de participación ciudadana que no es un único mecanismo, no tiene dueños, pero sí hemos tenido la responsabilidad y a convicción de fomentarla por muchas vías.

Una de las más emblemáticas, seguramente, la del Presupuesto Participativo. Desde la gestión, concebimos la participación como un mecanismo a partir del cual la gente tiene posibilidad de torcer decisiones gubernamentales. Creemos que la participación tiene distintos niveles, puede ser información, puede ser intercambio, puede ser comunicación, pero esencialmente es la posibilidad de que la gente intervenga modificando las decisiones que los políticos tienen pensadas llevar adelante muchas veces en sus propios programas de gobierno.

Los objetivos de esta participación tienen que ser esencialmente, crear mejores condiciones de vida para los habitantes de nuestra ciudad. No concebimos la participación como un maquillaje o como un rito, sino que intentamos que nos permita modificar cosas en la ciudad. Tampoco hay aquí una actitud ingenua, la participación nos ha permitido afianzar una legitimidad en un contexto político muy adverso. En pocos momentos de los 3años que llevamos de gestión hemos tenido gobiernos nacionales favorables. En algún momento creímos tenerlo pero en la práctica no sucedió así; y nunca tuvimos en el contexto provincial un gobierno con el mismo color político o con una buena relación; en general hemos tenido adversarios muy duros que nos han combatido y nos han disputado en espacio local. Por eso también la participación ha sido una estrategia política y una manera de fortalecer nuestras políticas.

Con respecto al Presupuesto Participativo, las jornadas urbanas fueron unas experiencias que desarrollamos desde el 96 hasta el 2001 y que no le pusimos el nombre de Presupuesto Participativo porque nos parecía demasiado ampuloso y porque solamente se enfocaba en el aspecto urbanístico, pero fue una experiencia piloto muy interesante que nos permitió construir programas urbanos a escala de cada uno de estos 6 distritos que les describía.

En el 2002 iniciamos ya la propuesta integral de Presupuesto Participativo con una ordenanza especifica y con u modelo

de características muy similares al que se implementó como experiencia piloto en Porto Alegre y agregándole las características e idiosincrasias de los rosarinos.

Iniciamos en un momento muy particular, de gran repudio a la clase política, a la gestión publica, al estado. Intentamos en primer termino concertar un mecanismo que en muchos aspectos nos llevo a no respetar el manual del Presupuesto Participativo, por otro lado intentamos dar un marco de contención a actores que lo repudiaban todo y que no querían sentarse a dialogar con nada que viniera del ámbito político, y por otro lado intentando comprometernos e instalar la idea de que esto iba a tener continuidad en el tiempo, como efectivamente sucedió.

La experiencia del Presupuesto Participativo en Rosario tiene una fase que es la evaluación del Presupuesto del año anterior y un segundo momento que es la definición de las necesidades presupuestarias para el año siguiente.

Hay una diversidad de actores involucrados, pero es importante remarcarles que en la experiencia de Rosario se priorizó el trabajo a partir de lo que nosotros definimos, la vecina y el vecino independiente, es decir, esto también surgió de la gente, del debate, de la concertación previa que hicimos; propusimos en algunos casos incorporar un modelo mixto en donde también hubiera algún tipo de representación institucional, pero la posición de la mayoría fue participar como vecinos independientes, que los representantes institucionales se incorporasen, pero no es representación de nadie, y por otra parte, que llegado el momento de definir y de votar, cada cual lo hiciera en forma individual con voto secreto, y este fue el mecanismo que se usó, y que se usa en la actualidad.

El Presupuesto Participativo tiene etapas, que si bien, como lo plantea la propia teoría de ésta herramienta, año a año se van haciendo ajustes, porque éste intercambio en las asambleas barriales van demostrando que hay cosas que se pueden mejorar, que hay cosas que hay que ajustar, y el propio aprendizaje de la ciudadanía nos lleva a producir esas transformaciones.

Hay una 1º ronda que se desarrolla en el transcurso de abril en donde estos 6 distritos se organizan a su vez en distintas áreas barriales de menor tamaño. En Rosario existen 42 asambleas barriales que son espacios más acotados en donde se reúnen alrededor de 100 ó 150 vecinos, según la realidad y la movilización que se dé en cada uno de los lugares.

En esas asambleas barriales, luego de discutir los problemas de ese sector de la ciudad y elevar a las futuras instancias los planteos, las propuestas, las necesidades, los que se van a convertir en las prioridades en la 2º instancia, se pasa a elegir también un conjunto de 6 o 7 delegados y delegadas, según la realidad de cada sector, en donde se respeta un porcentaje de género. Hay un cupo que hay que respetar y los vecinos eligen tres delegados que por supuesto, previamente, hacen pequeñas campañas explicando porqué quieren ser delegados o delegadas al Consejo del Presupuesto Participativo.

Los Consejos Participativos, después

de esa 1º ronda comienzan a funcionar. En la actualidad unos 260 o 250 delegados y delegadas que funcionan en estos 6 consejos.

Se produce un proceso en esta etapa, entre ronda y ronda, de convocar a los distintos funcionarios y técnicos municipales para intercambiar ideas y ajustar las propuestas que se van a votar en la 2º ronda, y por otra parte organizan y controlan el cumplimiento de las prioridades sostenidas en el ejercicio anterior.

En la 2º ronda que es de carácter masiva, todas esas asambleas se reúnen en una instancia única, en cada distrito. Los Consejos Participativos informan qué trabajo estuvieron desarrollando, llegan a la elaboración de una planilla en donde tal vez se contiene 40 ó 45 grandes prioridades y se pasa a votar 5, cada distrito elige 5 prioridades.

La asamblea final que se realiza a finales del mes de septiembre, ya que allí en los días siguientes hay que presentar el proyecto de presupuesto al Consejo Municipal, que es quien termina votando y aprobándolo. El proyecto del presupuesto tiene un capitulo, ahora desde esta nueva situación del año 2002, destinado al Presupuesto Participativo, es decir, que formalmente hay todo un capitulo del mensaje que se envía, destinado al Presupuesto Participativo y allí se acuerda cual va a ser el proyecto final de presupuesto.

Creo que el mecanismo del Presupuesto Participativo, es un mecanismo positivo, es un mecanismo mucho más fácil de implementar en localidades de escala pequeña, que aquellas que tienen un millón de habitantes o más, donde armar todo este andamiaje de asambleas barriales y de generar instancias participativas y de elegir delegados es todo un proceso de alta complejidad.

La gente en general no viene a golpear las puertas del Palacio Municipal reclamando sumarse a la participación ciudadana, es todo un gran esfuerzo de motivación.

En este proceso del año pasado se sumaron aproximadamente unas 10.000 personas a la discusión del Presupuesto Participativo, éste año estamos teniendo una participación menor. ¿Por qué se produjo esa disminución en la participación? Porque el año pasado no cumplimos todas las prioridades que tendríamos que haber cumplido. Existe un cumplimiento aproximado del 60% y esto la ciudadanía lo toma negativamente. El nodo del éxito de estas propuestas es involucrarse y cumplir con las prioridades que se han acordado con las vecinas y los vecinos en cada lugar.

Entonces, desde los distintos actores que participamos de este proceso ¿qué tenemos que modificar o que tenemos que intentar?

Por el lado de los políticos, comprender que vamos a estos procesos a poner cosas en juego, no vamos a hacer un discurso, a que nos aplaudan y nos retiramos, sino que vamos a ir a poner en juego nuestro plan de gobierno y si la gente propone que hay cosas que modificar y que si la obra que el intendente tiene pensado hacer no se hace y se hace

otra, hay que ponerlo en juego y hay que acatarlo, y esto mucha veces no se comprende.

Estar abiertos a modificar nuestros esquemas y nuestros programas de gobierno. Es más importante involucrarse que participar.

Los técnicos y los burócratas, los técnicos en el sentido weberiano, en el buen sentido, comprender que no van a esas asambleas solo a escuchar sino a canalizar lo que la gente les dice y modificar sus planes. Que no todo lo que se estudia en el laboratorio es correcto, que los vecinos tienen cosas para aportar. Los representantes de las instituciones, entender que hay otro mundo mas allá de su institución, que hay otros temas que hay otras cuestiones generales, que le interesan a toda la ciudadanía y que no es solamente su problema. Aquí aparece el criterio de solidaridad.

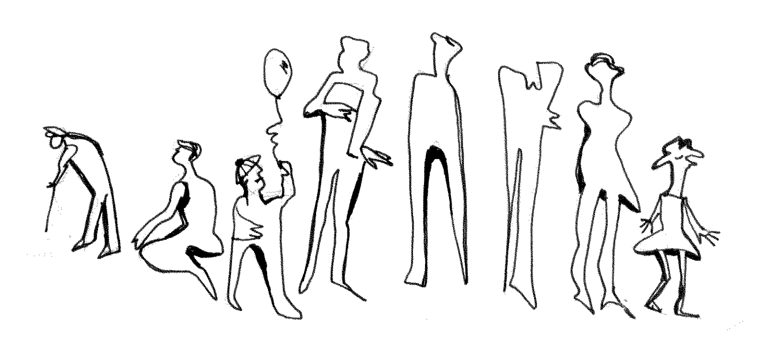
Los vecinos no descansar en que el Estado lo va a resolver todo y que esto del presupuesto es ir a una asamblea, pedir y esperar que el Gobierno Municipal lo resuelva. Esto es cogestión. Es incorporarse y aportar ideas y no participar solamente en los momentos de histeria, sino también en los momentos en que aparece la estabilidad.

Debemos comprender que la pobreza es el peor enemigo de la participación, la pobreza en América Latina ha destruido el tejido social e institucional que existía en nuestras sociedades. La pobreza económica lleva a la pobreza del poder. Es difícil participar cuando apenas se puede sobrevivir.

Creo que para ser respetuosos de la gente que nos ha votado, cuando a veces se nos pregunta cual es la fórmula de Rosario para estar desde el año 89 en el gobierno, nosotros decimos "es la formula de las tres P: proyectos, pasión y mucha perseverancia"

5

anexos



Provincia de Chaco

La representación política tiene por base la población con arreglo a ella se ejercerá el derecho electoral.

La Provincia constituye un distrito único para todos los actos electorales que no tengan un régimen especial creado por esta Constitución.

El sistema electoral que regirá para la elección de diputados y concejales, será establecido por ley sancionada por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados, sobre la base del sistema de representación proporcional directa (3%).

El sistema adoptado no podrá ser modificado sino con intervalo de cinco años, por lo menos.

Poder legislativo unicameral.

Provincia de Jujuy

En el año 1991, se estableció en la provincia la Ley de Lemas.

Esta ley fue derogada en 1999 a partir de la cual se estableció un piso del 5% para acceder a la distribución de los cargos electorales, fomentado el bipartidismo en el poder legislativo y la imposibilidad de obtener representación legislativa a las minorías partidarias.

En la provincia no está sancionada la ley de cupo que garantice la representación política de las mujeres.

Poder legislativo unicameral.

Provincia de Tucumán

La intervención Federal del año 1991, sancionó la Ley de Lemas con doble aplicación del sistema proporcional D'Hont[19]. El sistema se aplica primero, entre los sublemas de un mismo lema, y segundo entre los lemas conformados por partidos políticos, alianzas o frentes electorales.

Poder legislativo unicameral. Se eligen 22 en distrito único y el resto por secciones electorales.

[19] La legislatura provincial, derogó en el mes de septiembre del actual año, la vigencia de la Ley de Lemas, por la cuál en los últimos comicios, participaron cerca de 60 mil candidatos en más de 1.800 sublemas. Por otra parte, habilitó un plazo de 180 días para que el cuerpo discuta cuál será el sistema electoral que regirá en la provincia. Loa citada derogación, fue impulsada por el vicegobernador Fernando Juri, titular de la legislatura, con el apoyo del gobernador Alperovich.

Provincia de Santiago del Estero

En la actualidad funciona un sistema mixto para la elección de legisladores de la única cámara de representante. Sobre un total de 50 legisladores, se eligen 28 por representación territorial por un sistema de circunscripciones plurinominal en el cual la provincia se divide en 6 circunscripciones, a través de la fórmula mayoritaria.

Los otros 22 representantes, se eligen por un sistema de representación sobre la base de la población, en el cual la provincia constituye un distrito único. La elección se hace a través de un sistema de lista incompleta.

No existe un umbral de representación establecido para que una lista partidaria pueda participar en la distribución de bancas.

La Ley de cupo provincial, establece un 50% de representación por género, pero los efectos del funcionamiento del sistema mixto, imposibilitan cumplir con lo que la ley establece.

Provincia de Salta

A partir del año 1998, rige en la provincia un sistema electoral que establece la igualdad del sufragio. El umbral de representación se encuentra en el 5%, aunque la Constitución permite la posibilidad de legislar para modificar esa cifra.

Con relación a la modalidad del voto, los partidos políticos establecen listas bloqueadas y cerradas, con un sistema proporcional de distribución de bancas.

La representación proporcional de los partidos políticos en el Poder Legislativo, ha implicado la formación de mayorías parlamentarias, ya que el umbral establecido imposibilita la representación de las minorías políticas.

Por la división territorial de la provincia y su relación con el número de habitantes en cada circunscripción, se ha imposibilitado el acceso a las mujeres a ocupar cargos legislativos.

Poder legislativo Bicameral.

Provincia de Corrientes

El sistema de la representación proporcional rige para todas las elecciones populares.

El territorio de la provincia se constituye en distrito único a los fines de la elección de diputados y senadores provinciales.

No pueden obtener representación los partidos políticos que no tengan el cociente y/o cifra repartidora en su caso (3%).

Poder legislativo bicameral.

Provincia de Misiones

La provincia de Misiones tiene un poder Legislativo unicameral, compuesto en la actualidad por treinta y cinco miembros. A los efectos de la elección de los legisladores provinciales, la provincia es distrito único.

La Constitución de la provincia de Misiones en su artículo 48, inc. 5 establece que el sistema electoral que regirá para la integración de los cuerpos colegiados deberá conceder, bajo pena de nulidad, representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total.

Asimismo, en el inciso 6, establece que "...toda elección se hará por lista de candidatos oficializados por el Tribunal Electoral. El orden de colocación de los candidatos en la lista oficializada determinará la proclamación de los que resultaren electos...".

Los dos incisos citados del art. 48 de la Constitución Provincial, en particular el 6, son la valla para el establecimiento de un sistema distinto al de listas cerradas.

La Constitución Provincial establece que la representación política tiene como base la población, y que después de cada censo nacional o provincial, la ley determinará el número de habitantes a quienes ha de representar cada diputado, a fin de que en ningún caso el número de diputados exceda de cuarenta ni sea menor de treinta.

Para el recambio legislativo del 10 de diciembre del 2003 se redujo a treinta y cinco y estaba previsto que para el 10 de diciembre del 2007 la Cámara iba a quedar compuesta por treinta miembros. Asimismo, se aprobó una ley que fue denominada del 9 por 6. La misma establecía que al partido o frente ganador en las elecciones legislativas se le asignaban 9 bancas y a las restantes fuerzas, que alcanzaran el piso de 32.000 votos establecidos en la ley de proporcionalidad (también modificada al efecto), se les asignarían las restantes 6 bancas, por aplicación del sistema D'Hont.

Con un gobierno sin mayoría en el Poder Legislativo, y con el Justicialismo en la oposición, sus diputados votaron a favor de la derogación de todas las reformas electorales que los mismos habían pergeñado para evitar que la oposición pudiera, eventualmente tener mayoría en la Legislatura. Así se derogaron la ley de lemas (vigente desde las elecciones 1991 y desde el año 1997 sólo para las elecciones municipales); la ley de reducción de la cantidad de diputados; la ley de proporcionalidad y la ley del 9 por 6.

La formula electoral que se aplica para la distribución de escaños es el sistema D'Hont.

El umbral de representación es de 24.000, para que el partido acceda al reparto por sistema D'Hont.

En cuanto a la participación y representación de las mujeres en la política, rige desde hace tiempo el denominado cupo femenino, que establece la obligatoriedad de inclusión de un treinta por ciento de "mujeres" en las listas de candidatos en lugares expectables. Recientemente se aprobó una ley que establece la igualdad de representación de "géneros", tanto para los cargos legislativos, como para los ejecutivos. Dicha ley fue vetada por el Gobernador y todavía no ha sido resuelto en la Cámara de representantes dicho veto.

Provincia de Entre Ríos

Distrito único.

La magnitud poblacional de los diecisiete departamentos en que se divide la provincia es sumamente variable y dentro de cada uno de ellos la elección del senador es uninominal y a simple pluralidad de sufragios. La elección de diputados es por distrito provincial único, por lista completa, cerrada y bloqueada, sin admitir tachas ni preferencias.

La distribución de cargos es proporcional, siempre que por aplicación directa del sistema el partido mayoritario obtenga al menos la mayoría absoluta de las bancas; si así no fuera, se adjudican a éste quince escaños y el remanente se distribuye entre los restantes partidos que hubieran alcanzado el piso mínimo de representación.

No existen en la actualidad, normas que establezcan imperativamente la participación de la mujer en cargos representativos, aun cuando se registran diversos proyectos de ley en este sentido.

Provincia de Santa Fe

En la provincia de Santa Fe, la ley de lemas, es el sistema electoral que desde 1991 le permite al peronismo continuar al frente del gobierno de esta provincia -pese a que en tres de las últimas cuatro elecciones el candidato más votado fue el de la oposición.

La Ley establece que los senadores son elegidos por mayoría simple en circunscripciones uninominales. En Diputados, 28 bancas se asignan a la mayoría y 22 a las minorías por representación proporcional D´Hondt, 2% en distrito único.

Luego de las últimas elecciones a gobernador y vive en la cual el Partido Justicialista se impuso sobre el candidato del socialismo, a pesar de este haber ganado ampliamente las elecciones, se formó una alianza política y social que impulsó la derogación de la ley, proyecto que fue aprobado en la Cámara de diputados, pero aún no en la Cámara de Senadores.

En su reemplazo se establecerá el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas, obligatorias y de un solo voto por ciudadano, obligatorio para todas las fuerzas políticas, "aun en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato", según el proyecto que aprobó la Cámara de Diputados.

Provincia de Formosa

En la provincia de Formosa, el sistema electoral se establece a través de un distrito único. Existe un poder legislativo unicameral. Rige desde 1987 la Ley de Lemas con representación proporcional D´Hondt sin piso de representación electoral

Provincia de Catamarca

Los diputados son elegidos directamente, según sistema de representación proporcional, método D' Hont con un piso del tres por ciento (3%) del padrón electoral. Los senadores, a través de elección directa, a simple pluralidad de sufragios. Uno por departamento.

Se establece que las listas partidarias, deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas.

Provincia de Buenos Aires

Poder Legislativo bicameral.

Representación proporcional D´Hont del 3% por sección electoral.

Se establece que las listas partidarias, deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas.

Bibliografía

Informe sobre Democracia en América Latina del PNUD (2004).

Nohlen, Dieter; "Elecciones y sistemas electorales". Editorial Nueva Sociedad. Bs.As.1998.

Lauga, Michael; "Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las remas de los sistemas electorales" .México Justicia Electoral.TFE. Vol.IV, No.5,1995.

De Riz, Liliana; "Aspectos centrales de la Reforma Política". MIMEO.

Zovatto, Daniel; "Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada".IDEA.2004

Funding of political parties an election campaigns. IDEA